

## A la Une

*L'Édito de Catherine Bergeal, conseiller d'Etat, directrice des affaires juridiques des ministères financiers.*

L'enquête, que vous allez découvrir dans ce numéro spécial, me donne l'occasion de souligner l'importance que revêt l'achat public durable. Au-delà de la réglementation, c'est un véritable état d'esprit que doivent adopter les acheteurs et leurs fournisseurs.

Le code des marchés publics impose la prise en compte des objectifs de développement durable par les acheteurs publics : ceux-ci disposent de multiples outils pour favoriser la mise en œuvre de cette disposition :

- le Plan National d'Action pour des Achats Publics Durables (PNAAPD), établi lors du comité interministériel pour le développement durable du 13 novembre 2006 a fixé des objectifs et des méthodes ;
- en 2008, la circulaire du Premier Ministre du 3 décembre pour un Etat exemplaire a quantifié certains de ces objectifs ;
- en 2009, la première loi d'application du Grenelle de l'environnement (n° 2009-967 du 3 août 2009) a prévu que la commande publique prenne en compte la réduction de la consommation d'énergie ;
- en 2010, une circulaire du 11 mars du Premier Ministre relative au dispositif financier incitatif a réaffirmé la priorité des plans « administration exemplaire » ;
- dans quelques mois, un nouveau Plan National d'Action pour des Achats Publics Durables...

Sont aussi à votre disposition :

- Les guides et recommandations des Groupes d'Étude des Marchés<sup>1</sup> (GEM), rédigés notamment par le GEM « Développement durable » ; ainsi que tous guides publiés depuis 2010 par les autres GEM qui intègrent désormais le développement durable dans leur rédaction.

<sup>1</sup> Voir : <http://www.economie.gouv.fr/daj/guides-et-recommandations-des-gem-et-autres-publications>

- Les documents élaborés par l'atelier : « Aspects sociaux dans la commande publique »<sup>2</sup>, notamment le Guide de la commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées [version 2010](#) ;
- Le document élaboré par l'atelier Impact économique de l'achat public durable :
  - [Guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux](#)
- Les documents élaborés par l'ADEME<sup>3</sup>.

On ne connaît pas assez précisément les conditions dans lesquelles le développement durable est effectivement décliné par les acheteurs. Des études fragmentaires et souvent anciennes ne rendent pas suffisamment compte des progrès importants accomplis ces dernières années.

L'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) dispose d'un outil irremplaçable, le recensement des marchés publics, mais qui ne suffit pas à lui seul à percevoir la réalité quotidienne des acheteurs.

Aussi, la DAJ a-t-elle réalisé une enquête (3 février – 31 mars 2011) dont l'objectif était de dresser un bilan des pratiques des acheteurs publics.

Je vous laisse découvrir les résultats détaillés de cette consultation riche d'enseignements. A la suite, vous trouverez également des témoignages d'experts : Jacques BARRAILLER (Service des Achats de l'Etat), Sarah TESSÉ (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement), Laurence HERRY (Mairie de Paris), Christine CROS (ADEME), Antoine BONSCH (ADEME Aquitaine), Alain GOUEZEL (Saint-Brieuc Agglomération) et Catherine MINGRET (Angers Loire Métropole).

Pour clore ce numéro spécial, vous trouverez également la liste des documents établis par le GEM « Développement durable ».

A cette occasion, je tiens à remercier tous les acheteurs qui ont participé à l'enquête !

## Enquête : « L'achat public durable en 2010 »

En 1987, la COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES NATIONS UNIES a proposé une définition du développement durable dans le rapport Brundtland. Ce rapport, intitulé « Notre Avenir à Tous », porte le nom de la présidente de la commission, la Norvégienne Gro Harlem Brundtland.

*« Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »*

Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- *le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.»*

<sup>2</sup> Voir : <http://www.economie.gouv.fr/daj/documents-ateliers>

<sup>3</sup> Voir : [www.ademe.fr/](http://www.ademe.fr/)

Cinq ans plus tard, le sommet de la terre tenu sous l'égide des Nations Unies institutionnalise le concept de développement durable et celui des trois "piliers", à la croisée desquels il se situe : un pilier économique (un développement économiquement efficace), un pilier social (socialement équitable) et un pilier environnement (écologiquement soutenable). La prise en compte de préoccupations non seulement économiques mais aussi sociales et environnementales dans les marchés publics constitue une opportunité pour le développement durable, compte tenu du poids de la commande publique.

Aussi, le code des marchés publics (CMP), en 2004, a rendu possible l'intégration de critères environnementaux à différents stades de la procédure. Puis, en 2006, le CMP a intégré explicitement la notion de développement durable. L'acheteur est désormais tenu de prendre en compte les objectifs du développement durable, lors de la définition des besoins (article 5 du CMP) et dans les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre (article 14 du CMP).

Le Grenelle de l'environnement, dès 2008, a permis d'élargir la question à l'ensemble de la société, sans réserver une place privilégiée aux marchés publics.

Que s'est-il passé depuis 2006 ? Les acheteurs publics prennent-ils en compte des critères environnementaux, sociaux ou sociétaux dans leur marchés et comment ?

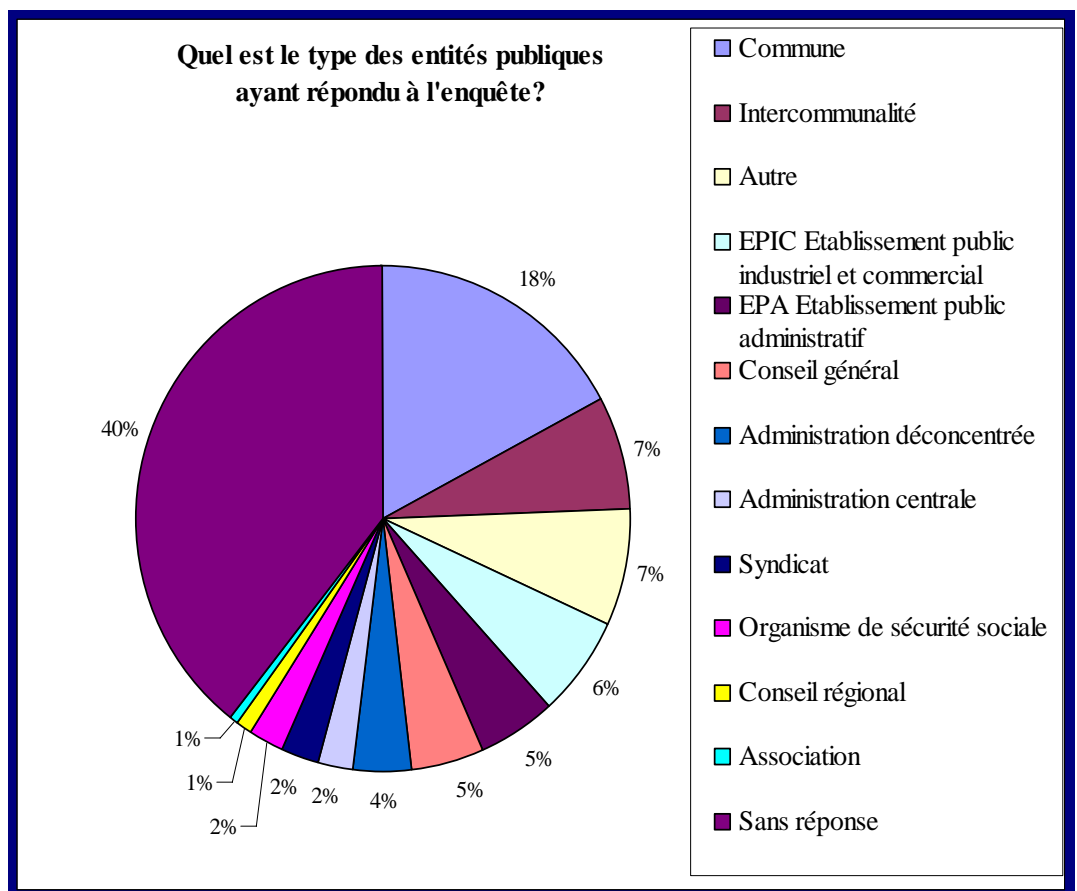
## 1. QUI A RÉPONDU À L'ENQUÊTE DE LA DAJ ? → PORTRAIT

612 acheteurs publics ont répondu à l'enquête. 175 ont renseigné l'intégralité du questionnaire. Les informations de ce numéro sont issues des données obtenues par notre enquête.

### 1.1. Quelles catégories d'acheteurs ? Toutes ou presque !

Toutes les catégories d'acheteurs publics se sont intéressées à cette enquête ...

... car tout le monde se sent concerné par le développement durable.



Les communes et structures intercommunales, à elles seules, représentent plus de la moitié des personnes qui ont répondu au questionnaire.

## 1.2. *Quelle implication dans la démarche d'achat public durable ? TRÈS INÉGALE ... POUR NE PAS DIRE INSUFFISANTE !*

→ Moins de la moitié de ceux qui nous ont répondu déclarent mettre en œuvre une politique de développement durable.

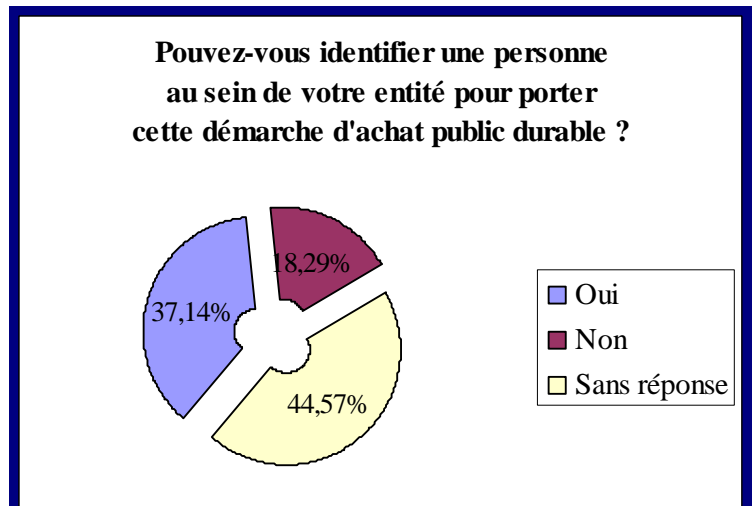
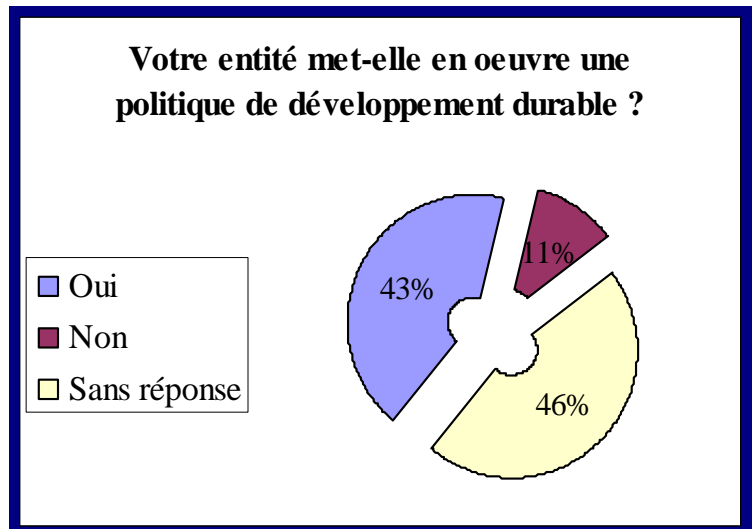
Un dixième avoue ne pas en mettre une en œuvre.

Mais, 46 % n'ont pas souhaité répondre à cette question.

Manifestement, si l'achat durable est plébiscité dans son principe, il y a un décalage important entre cette adhésion de principe et sa mise en œuvre qui reste laborieuse.

→ Un peu plus d'1/3 des acheteurs sont en mesure d'identifier une personne portant cette démarche au sein de leur structure.

Ce chiffre, relativement faible, est cohérent par rapport au point précédent, qui montre un déficit de notoriété d'une telle démarche. L'acheteur est souvent incapable d'identifier un responsable de cette démarche.



## 1.3. *Sont-ils formés ? Un peu ...*

→ 1/3 ont suivi une formation et pour les 2/3 des personnes formées, cette formation portait à la fois sur la matière environnementale et sociale. Lorsque la formation est uniquement environnementale, elle est cinq fois plus fréquente que la formation uniquement sociale. Manifestement, les enjeux écologiques sont mieux perçus que les enjeux sociaux.

→ Le fait que 2/3 des réponses soient négatives montre un véritable manque de formation, et probablement une sous-estimation de la complexité de l'intégration de clauses de ce type dans les marchés publics. Un gros effort reste à faire, mais les formations manquent également.

## 1.4. *Ont-ils les bons outils : utilisent-ils le PNAAD ? Pas vraiment ...*

→ Seuls 20 % des acheteurs ayant répondu connaissent le Plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAD) publié en 2007.

Pour la majorité, le plan apparaît peu opérationnel et pas assez contraignant. Il ne permettrait pas de rédiger des critères de sélection de candidats ou d'offres.

Ce plan ne comporte pas d'obligations : il ne s'impose ni aux acheteurs, ni aux entreprises. Malgré cette critique, 80 % de ceux qui le connaissent s'en inspirent pour l'insertion de telles clauses. Cela conforte le caractère indispensable d'un document synthétique, fonctionnel, répondant aux attentes des acheteurs publics.

### 1.5. *Que leur faudrait-il pour aller de l'avant ? Des indicateurs, des référentiels ...*

Des propositions :

- faire connaître le PNAAD ;
- l'actualiser pour tenir compte, notamment, du Grenelle de l'environnement ;
- rendre l'outil plus pratique, par exemple, en développant de vrais indicateurs de résultats objectifs permettant un contrôle du respect des engagements ;
- mutualiser des expériences au travers de réseaux existants ou à créer.

Une idée qui rassemble :

- A 80 %, ils participeraient à des centrales d'achat public ou à 90 % à des groupements d'achats, si ces structures s'organisaient pour des achats durables.

Cette quasi unanimité traduit une demande très forte, de la part des acheteurs, de structures permettant de mettre en commun les moyens, de partager les coûts et d'atteindre très rapidement une taille critique génératrice d'efficacité.

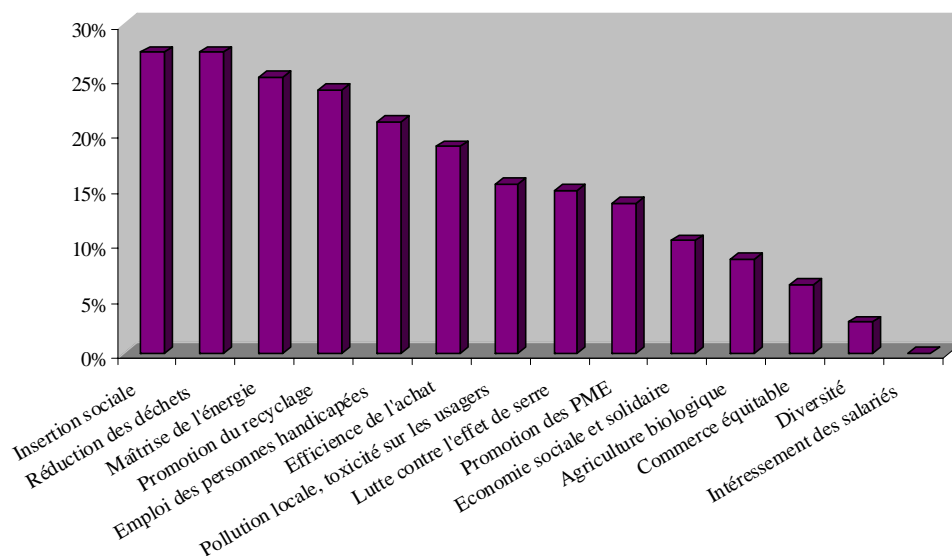
## 2. POURQUOI METTRE DES CLAUSES SOCIALES OU ENVIRONNEMENTALES DANS LES MARCHÉS PUBLICS ?

Parmi les 14 choix proposés, 4 se dégagent clairement :

- plus d'1/4 des acheteurs veut favoriser l'insertion professionnelle de publics en difficultés (personnes handicapées et promotion de l'emploi social) ;
- une proportion identique aspire à réduire ses déchets ;
- 1/4 souhaite maîtriser sa consommation d'énergie ;
- 1/4 tend à développer le recyclage.

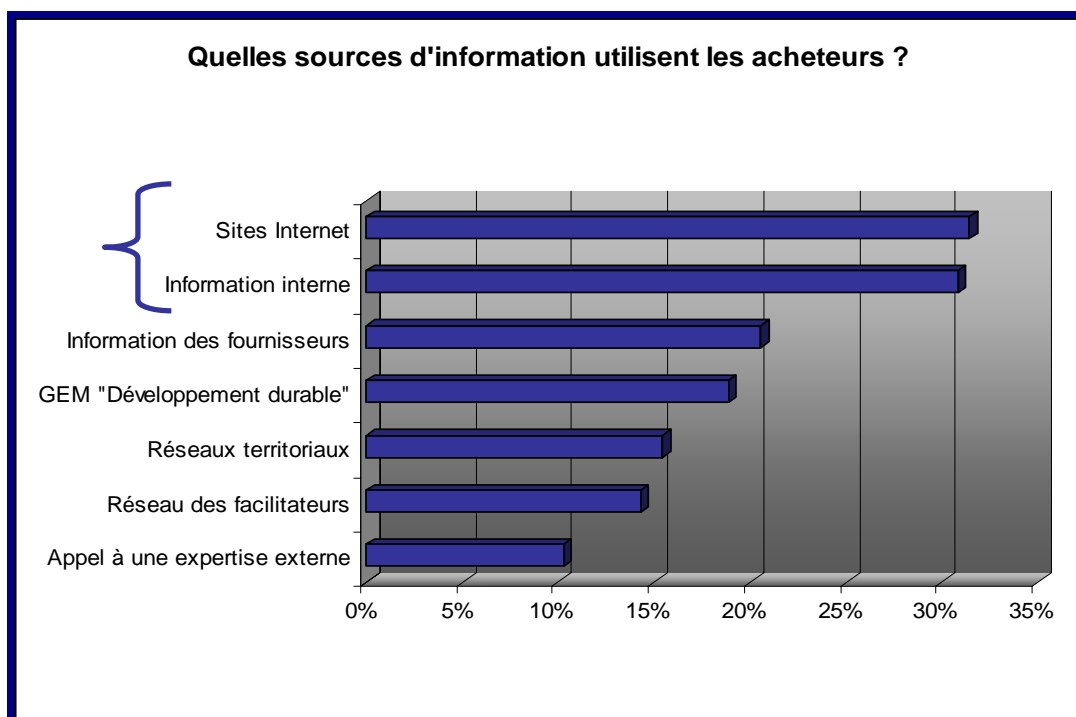
L'objectif de la diversité n'apparaît qu'à l'avant dernière position parmi les choix proposés, l'intéressement des salariés des titulaires des marchés n'ayant fait l'objet d'aucune proposition.

### Quels objectifs visent les acheteurs dans les achats publics durables ?



### 3. COMMENT S'INFORMENT-ILS ?

#### Quelles sources d'information utilisent les acheteurs ?



→ Les principales sources d'information sont Internet et l'information interne.

Le recours à des éléments d'information internes (par exemple, utilisation de clauses de marchés précédents, politique des élus ...) est aussi important que le recours à Internet, accès pourtant généralisé aujourd'hui. L'information interne semble bénéficier d'une appréciation plus qualitative qu'Internet, perçu comme un « fourre tout », qui divulgue une information de qualité très inégale.

→ Loin derrière, arrivent l'information donnée par les fournisseurs potentiels et les documents élaborés par le GEM « Développement durable ». Le travail essentiel accompli par le GEM « DD » est reconnu, mais demande à être encore plus largement diffusé et utilisé.

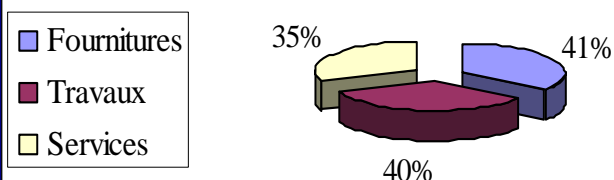
→ Le recours plus fréquent aux informations émanant des entreprises est possible, voire souhaitable, mais doit être disjoint de toutes procédures de passation de marché. Connaître les démarches des entreprises d'un secteur est une bonne stratégie pour adapter ses propres exigences aux capacités de réponse du marché économique.

#### 4. QUELS SONT LES MARCHÉS PROPICES À L'INSERTION DE CLAUSES SOCIALES OU ENVIRONNEMENTALES ?

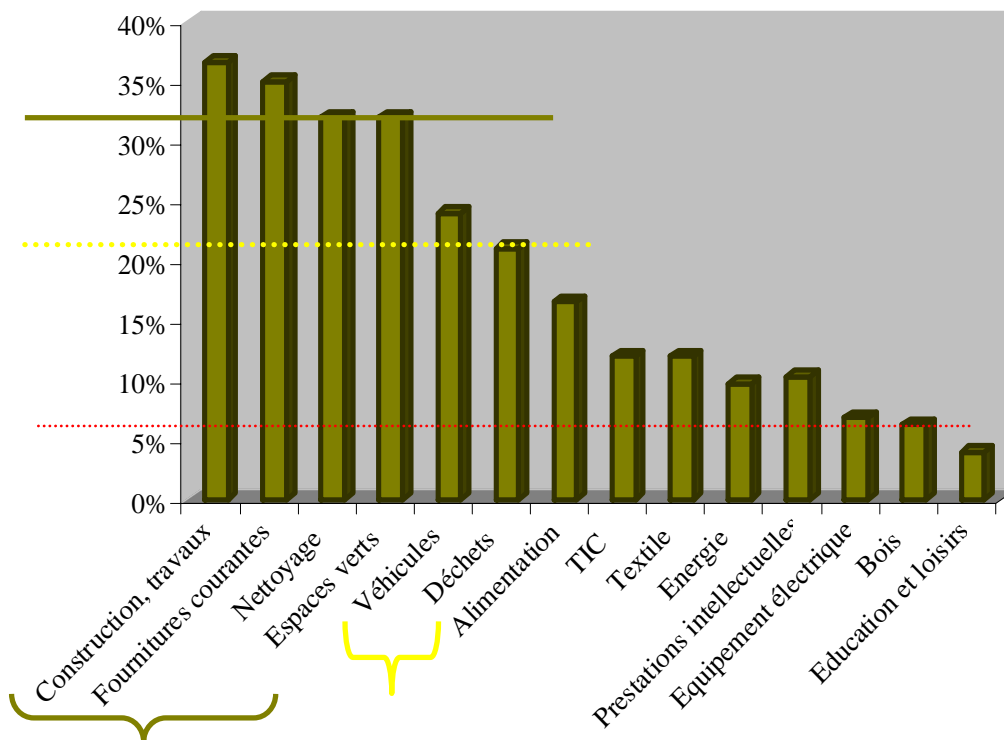
Sans exception, tous les secteurs semblent propices.

La quasi identité de répartition entre les marchés de travaux, fournitures et services infirme l'idée reçue selon laquelle les travaux apparaîtraient systématiquement mieux adaptés que les autres types de marché.

Catégorie de marchés pour lesquels des clauses sociales ou environnementales sont intégrées



Type de marchés pour lesquels des clauses sociales ou environnementales ont été intégrées



- Les marchés des travaux ou de construction arrivent en tête pour l'utilisation des clauses sociales ou environnementales, sans toutefois présenter une avance notable sur les achats de fournitures courantes (par exemple l'achat de papier, d'enveloppes, de fournitures de bureaux, de photocopieurs, d'objets promotionnels...) ou certains services.
- D'autres marchés, parce qu'ils se caractérisent par une forte proportion de main d'œuvre, sont probablement plus propices à l'intégration de clauses sociales ou environnementales. Il s'agit notamment des marchés de nettoyage de locaux ou d'entretien d'espaces verts.
- Au contraire, d'autres secteurs sont délaissés : éducation et loisirs, bois, équipements électriques ... Pourquoi ?

## 5. EN PRATIQUE, COMMENT FAIRE ?

### 5.1. Déterminer le besoin en intégrant le développement durable : encore trop rare

→ Seulement 1/3 des personnes qui ont répondu prennent en compte des problématiques du développement durable lors de la détermination du besoin. Pourtant, en application de l'article 5 du CMP<sup>4</sup>, ils sont tenus de le faire ; à défaut, ils doivent pouvoir justifier l'absence d'une telle prise en compte. Il faudra donc convaincre les acheteurs publics que ce n'est pas seulement une obligation juridique, mais également une nécessité économique et sociale. On ne peut pas continuer à dépenser sans prendre en compte le caractère durable de l'achat.

→ Trop d'acheteurs, 1/3, disent manquer d'informations concernant l'offre durable. Il est pourtant indispensable de connaître les entreprises présentes dans le domaine d'achat concerné. Sinon, par exemple, comment savoir si un système de management environnemental est efficace ? Quelles méthodes utiliser pour évaluer les performances des fournisseurs en la matière ? C'est l'occasion de s'informer sur les méthodes de fabrication, les innovations, l'organisation des filières et donc d'adopter un niveau d'exigence en fonction des contraintes des fournisseurs. L'achat public devra certainement se professionnaliser sur ce plan. Qui plus est, 20 % des acheteurs indiquent que l'offre éco-responsable leur paraît insuffisante. Pas gagné !

→ Par ailleurs, pour 20 % des acheteurs le prix est un obstacle. Trop cher le développement durable ?

→ Moins de 10 % adoptent une démarche en coût global<sup>5</sup>. Cette démarche est pourtant un enjeu majeur pour l'efficacité économique de l'achat public. Le prix à l'achat est examiné, mais le sont également les coûts de fonctionnement et de maintenance associés à l'usage d'un bien ou de l'équipement acheté. Mais ce point témoigne aussi de la difficulté à concilier intérêts financiers à court terme et objectifs durables à moyen et long terme.

Lorsque les besoins de l'acheteur et les offres éco-responsables des fournisseurs sont identifiés, un niveau d'exigence environnemental peut être déterminé. Comment les acheteurs volontaires déclinent-ils ce niveau d'exigences dans les procédures ?

### 5.2. Rédiger des spécifications techniques « durables »

→ ¼ des acheteurs, seulement, interviennent directement dans la rédaction des spécifications techniques et peuvent donc intégrer volontairement le développement durable dans ces spécifications.

<sup>4</sup> Voir [JO du Sénat du 11 janvier 2007](#)

<sup>5</sup> Voir le guide du GEM DD : Guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux - Atelier Impact économique de l'achat public durable (date de publication : mai 2010)

Pour les autres, le « copier-coller » des marchés antérieurs ou la prospection sur Internet sont la règle la plus commune.

Une connaissance précise du secteur économique concerné s'impose. L'acheteur peut s'inspirer, par exemple, des documents ou propositions élaborées par le Groupe d'études des marchés Développement durable, Environnement (GEM-DD), du PNAAPD ou des publications des fournisseurs.

→ Pour simplifier l'expression d'un niveau de performance, l'acheteur dispose d'un bon outil : l'écolabel.

- 40 % font référence à un écolabel français ;
- 24 % à un écolabel européen.

A défaut, les acheteurs demandent des engagements déclaratifs aux entreprises (30 %) ou une adhésion à des conventions ou chartes (20 %). Les demandes de certifications privées sont plus rares (15 %) et le contrôle encore plus rare qu'il soit direct ou externe (respectivement (13 % et 6 %).

### 5.3. *Fixer des critères durables de sélection des candidatures et d'attribution des offres*

→ Seuls 20 % fixent des niveaux minimaux de capacité pour les candidatures (art. 45 et 52.4 CMP).

→ 25 % fixent des critères d'attribution « environnementaux » (art. 53 CMP). C'est mieux. Mais aux acheteurs de s'engager encore davantage dans cette voie et de se former car 20 % estiment que l'évaluation des offres est rendue plus difficile.

### 5.4. *Fixer les conditions d'exécution du marché*

→ Presque 30 % des réponses présentent des conditions d'exécution qui s'appliqueront à l'entreprise attributaire (art.14 CMP). Les acheteurs s'engagent davantage dans cette voie qui permet de garantir ou de renforcer la prise en compte des exigences du développement durable. Mais, les acheteurs reconnaissent que le contrôle des modalités d'exécution n'est pas facile. Ils demandent de l'aide sur ce point notamment.

### 5.5. *Autres modalités de mise en œuvre : Réserver des marchés, accepter une variante ou organiser des lots*

→ Si ¼ des acheteurs recourent aux marchés réservés à des entreprises adaptées<sup>6</sup> (art. 15 CMP), les autres possibilités sont pas ou peu exploitées.

→ 10 % des acheteurs indiquent dans leur cahier des charges accepter des variantes (art. 50 CMP). Ce faible pourcentage s'explique par le fait que l'acheteur ne se sent pas suffisamment informé des actions durables menées dans un secteur d'achat pour autoriser des variantes. Ou s'il décide de ne pas imposer un achat durable ...

---

<sup>6</sup> Réserver un ou plusieurs lots du marché, voire le marché entier, à une entreprise adaptée (EA), un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) ou à toute autre structure employant majoritairement des personnes handicapées dans l'objectif de leur insertion.

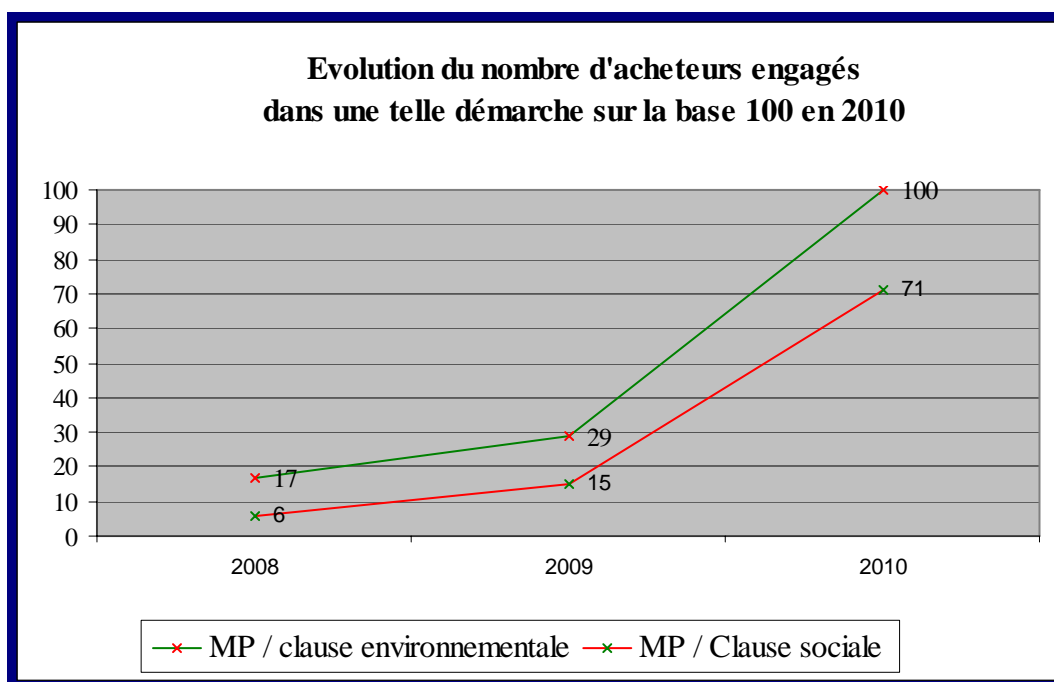
→ Moins de 10 % des acheteurs organisent des lots en permettant aux entreprises spécialisées de présenter leur candidature et leurs offres (art. 10 CMP) : l'allotissement permet de définir les lots les plus adaptés en termes de volume, de technicité, etc., pour y introduire une clause sociale pertinente. A peine 10%, c'est peu. Il s'agit probablement des acheteurs les plus engagés, qui connaissent suffisamment les offres durables.

## 6. QUELLE PERSPECTIVE : UN INTÉRÊT CROISSANT PORTÉ À LA DÉMARCHE ACHAT DURABLE - UN VIRAGE ENTAMÉ ....

### 6.1. Un nombre d'acheteurs proactifs très limité mais croissant rapidement.

L'enquête demandait aux acheteurs d'indiquer, pour les années 2008, 2009 et 2010, s'ils avaient mis en œuvre des clauses environnementales ou des clauses sociales dans leurs marchés. Le résultat met en évidence l'évolution très positive du nombre d'acheteurs investis dans l'achat public durable.

→ Sur les 612 acheteurs ayant répondu à l'enquête, on constate que le nombre d'acheteurs engagés a presque doublé de 2008 à 2009 et a plus que triplé de 2009 à 2010, certes à partir de chiffres très faibles en 2008.



Les acheteurs engagés s'inscrivent dans un processus d'amélioration et pérennisent leur démarche. Ces chiffres laissent espérer des progressions importantes en la matière en 2012.

La crise paraît avoir eu un impact limité sur les démarches de développement durable.

## 6.2. Une accélération du développement des achats éco-responsable dans tous les secteurs

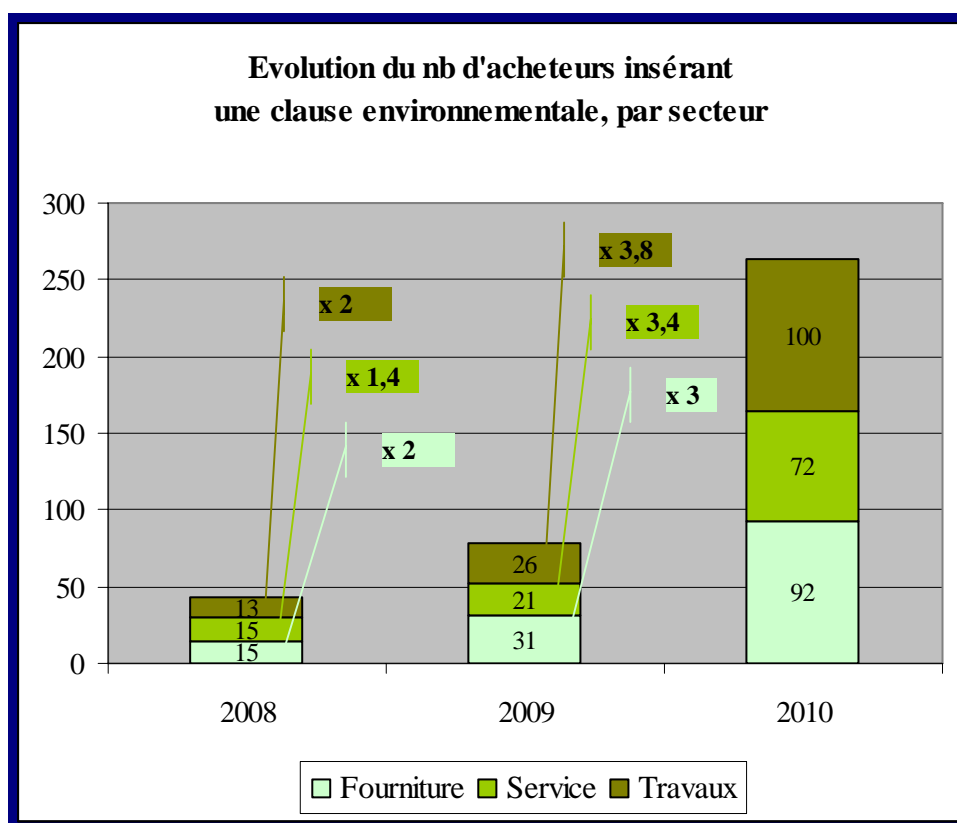
→ Tous les secteurs, travaux fournitures et services, connaissent la même évolution. Les travaux sont toutefois mieux représentés. On imagine facilement que des critères spécifiques sont souvent réservés à certains produits : l'équitable à l'alimentation et l'éthique aux objets de loisirs et textiles, le social aux marchés à forte main-d'œuvre.

## 6.3. Des achats éco-responsables plus nombreux que ceux incluant une dimension sociale

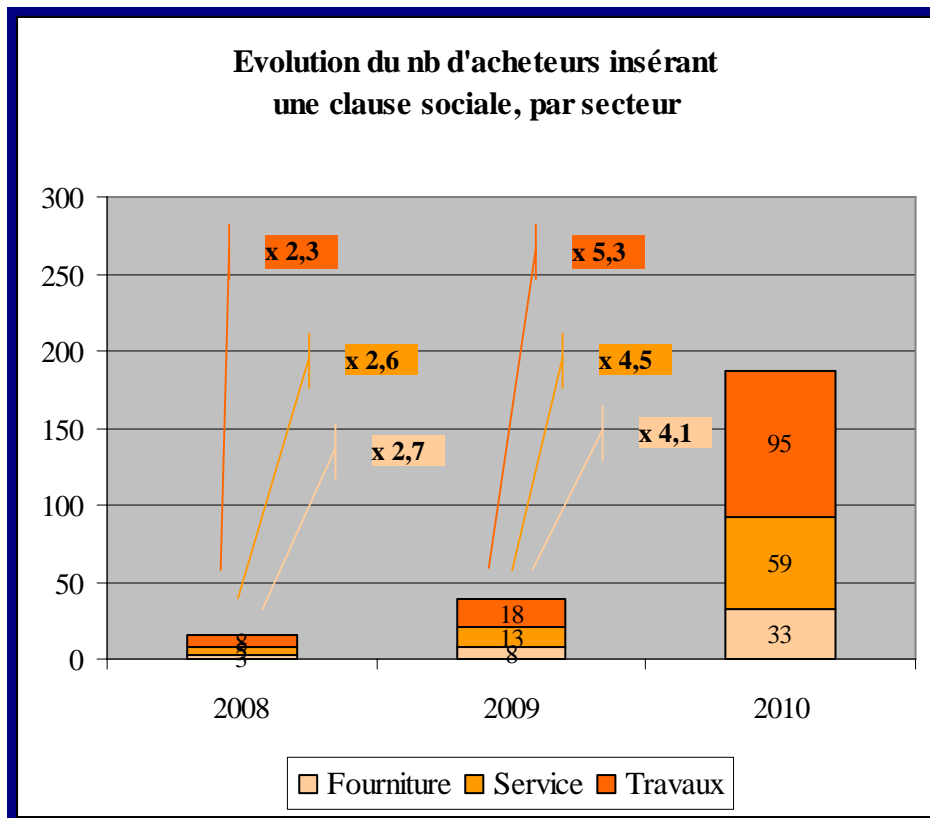
→ Les questions environnementales semblent être plus intégrées par les acheteurs que les questions sociales et plus faciles à mettre en œuvre. Les acheteurs prennent d'abord et davantage en compte les premières, bien que les secondes soient également perçues positivement par les acteurs économiques.

Le plan « Etat exemplaire » lancé en 2008 suite au Grenelle de l'environnement a porté ses fruits : l'Etat se doit de jouer un rôle important, notamment en période de crise.

L'évolution des comportements est notable : la proportion de contrats comportant des clauses environnementales connaît une forte progression. Celle des clauses sociales est encore plus forte, mais part d'un chiffre plus faible.



Le tableau suivant montre la progression du nombre d'acheteurs insérant des clauses sociales par secteur : fournitures, services, travaux. Il permet aussi de voir l'écart avec le tableau précédent sur les clauses environnementales.

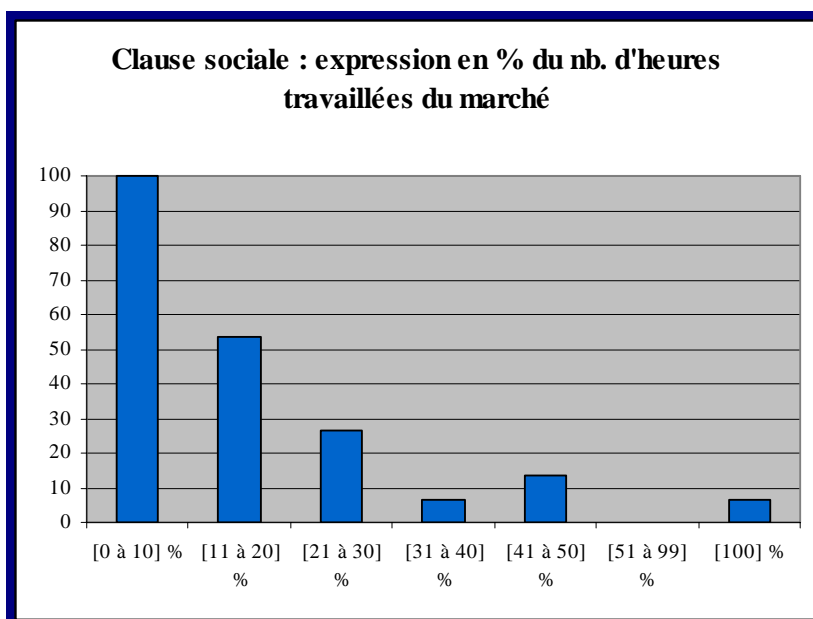


Le faible nombre de clauses sociales, malgré la progression notée, s'explique notamment par la frilosité certaine des acheteurs publics et le manque de retours d'expérience.

La clause sociale s'exprime en heures de travail ou en pourcentage du nombre d'heures travaillées du marché (article 14 du CMP). Cette donnée est fonction de la volonté de l'acheteur mais aussi de la part de main d'œuvre que comporte le marché et de la part de la main d'œuvre attribuée à l'insertion. Elle dépend aussi de la mobilisation possible des personnes en parcours d'insertion dans le secteur professionnel et des capacités des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) du territoire.

Sur les trois dernières années et quel que soit le secteur d'activité concerné, elle est en général comprise entre 5 et 15 % du nombre d'heures travaillées.

Lorsqu'elle est utilisée de manière pertinente, la clause sociale est un outil efficace.



Des informations pratiques peuvent être trouvées sur tous les sites des maisons de l'emploi.

Par exemple, la Maison de l'Emploi de la Meuse<sup>7</sup> propose un appui aux acheteurs publics et maîtres d'ouvrage, notamment pour les secteurs suivants :

- « *déclinaison uniforme sur le territoire ;*
- *repérage et identification des opérations ;*
- *assistance à l'analyse et à la rédaction du dossier d'appel d'offre, choix de la procédure ;*
- *suivi et évaluation des démarches de promotion de l'insertion et de l'emploi ».*

\*\*\*\*\*

La circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 sur l'Etat exemplaire prévoyait que « *les achats publics socialement responsables doivent représenter au minimum 10 % des achats courants de l'Etat et de ses établissements publics d'ici 2012 dans les secteurs comportant au moins 50 % de main d'œuvre* ».

Pour atteindre cet objectif, le volontarisme des acheteurs publics est indispensable. Nous sommes aujourd'hui sur la voie d'une approche normative, certes, mais surtout volontaire des acteurs, comme en témoigne Jacques BARRAILLER, directeur du service des achats de l'Etat, et Laurence Herry de la mairie de PARIS.

La mobilisation des décideurs, dont l'appui est indispensable, doit encore être renforcée. Pour cela il faut leur donner des outils opérationnels comme le nouveau plan (Voir article de Mme Sarah TESSE), favoriser la mutualisation grâce aux réseaux (Voir article de Mme Christine CROS et d'Antoine BONSCH) et la rencontre avec l'offre d'insertion.

Les dispositifs mis en place reposent sur l'appui des facilitateurs : des relais territoriaux importants placés au centre de la mise en œuvre des clauses sociales (Voir article d'Alain GOUEZEL et de Catherine MINGRET).

Les acheteurs publics peuvent se référer aux recommandations du guide de l'Observatoire économique de l'achat public, intitulé *Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées*. Ce guide a été élaboré par la Direction des affaires juridiques, en concertation avec les ministères les plus concernés, les fédérations professionnelles, les représentants du secteur de l'insertion par l'activité économique et des personnalités qualifiées. Sa mise en œuvre effective serait déjà un grand progrès pour la prise en compte de considérations sociales, plus difficiles à décliner que les questions environnementales.

Enfin, les travaux en cours à la Commission européenne, pour rénover les directives Marchés publics de 2004, devraient probablement faciliter et amplifier ces démarches. Dans quelques semaines, nous saurons comment...

---

<sup>7</sup> <http://www.meuse.fr/page.php?url=developpement-economique-et-emploi/maison-departementale-emploi/acces-et-retour-emploi/clauses-sociales>

## Témoignages



Jacques BARRAILLER, directeur du Service des Achats de l'Etat (SAE), est responsable du pilotage de la mise en œuvre du plan de modernisation des achats. Dans ce cadre, le SAE veille à ce que les achats de l'Etat respectent les objectifs de développement durable et de développement social, à travers notamment la prise en compte de clauses sociales dans les marchés. Le SAE est impliqué dans la dynamique d'achat public responsable, marque d'une politique moderne de la commande publique.



### DU FREMISSEMENT AU BOUILLONNEMENT,

« La parution de ce numéro spécial de la lettre de l'OEAP est d'abord pour moi une occasion de saluer la qualité des collaborations établies entre la Direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères financiers et le Service des achats de l'Etat (SAE).

*Dans le domaine plus particulièrement visé par l'enquête dont il est ici rendu compte, je veux souligner l'importance du travail réalisé fin 2010 sous la houlette de Jean-Baptiste de Foucauld, dans le cadre d'un atelier de réflexion sur les aspects sociaux dans la commande publique. Un guide de référence « commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » en est issu dont l'usage est plus que recommandé à tous ceux qui veulent utiliser les achats publics pour lutter contre le chômage.*

*De la même manière, les publications des Groupes d'étude de marchés (GEM) dont l'animation est confiée à des agents du SAE, en particulier celles du GEM Développement Durable, sont des aides précieuses dans la mise en œuvre de marchés prenant mieux en compte les dimensions sociales et environnementales de l'achat. Des travaux en cours devraient prochainement aboutir à la publication de deux nouveaux guides d'achat l'un consacré aux produits et prestations d'entretien d'espaces verts et l'autre au commerce équitable.*

*Enfin, le pôle juridique du SAE s'appuie sur la DAJ tant pour sa veille juridique et son conseil aux acheteurs que dans sa gestion des contentieux relatifs aux marchés et accords-cadres passés par le service.*

*Je salue aussi bien évidemment l'initiative même du lancement par l'OEAP, en collaboration avec la mission d'animation interministérielle de la politique d'achats publics responsables logée au SAE, de l'enquête sur la place de l'achat public durable destinée à dresser un bilan des pratiques des acheteurs publics en matière de développement durable. De fait, et ceci est rappelé dans la récente note de M. Christophe Baulinet, inspecteur général des finances, au sujet du développement des clauses d'insertion sociale dans la commande publique, l'OEAP est bien le lieu central de la connaissance sur l'ensemble des pratiques des acheteurs publics. L'Observatoire est ici bien dans son rôle et l'enquête menée, malgré l'absence de représentativité statistique, est pour tous riche d'enseignements.*

*Sans vouloir les commenter tous, à la lecture des résultats de l'enquête portant sur 2010, je relève avant tout le paradoxe qui consiste à observer que les acheteurs publics sont pour la plupart au fait des objectifs visés d'élévation du niveau de protection de l'environnement et de*

*lutte contre l'exclusion des personnes en difficultés professionnelles ou sociales au travers de l'utilisation de la commande publique mais que, pour autant, ils s'estiment trop peu impliqués dans une démarche d'achat durable.*

*L'expression de ce sentiment par les acheteurs publics est pour moi une ardente invitation à « enclencher la vitesse supérieure » et renforce ma conviction que la rationalisation et la professionnalisation des achats de l'Etat passe, comme le prescrit l'article 5 du code des marchés publics, par la prise en compte du développement durable dans la définition des besoins. Il s'agit là d'un levier de la transformation des pratiques achats à ne surtout pas négliger au moment où l'on vise plus d'économies.*

*Aux côtés des acheteurs de l'Etat, le SAE entend prendre toute sa part du travail qui reste à faire pour véritablement et surtout systématiquement intégrer les dimensions sociale et environnementale dans l'acte d'achat.*

*C'est ici la raison d'être de la mission d'animation interministérielle de la politique des achats responsables qui décline au quotidien un programme d'actions global conçu dans cette perspective de favoriser le « passage à l'acte ». Son premier volet consiste à la sensibilisation en vue d'une acculturation de la communauté des acheteurs de l'Etat. Au cas par cas, il peut être complété par des formations adaptées destinées d'une part à faire prendre conscience des enjeux et d'autre part, à échanger autour des bonnes pratiques pour faciliter leur appropriation. La mission d'animation « achats responsables » accompagne aussi les acheteurs dans la mise en œuvre concrète de cette politique tant au moment de l'élaboration des marchés que dans le suivi de leur exécution. Elle contribue à faire émerger une organisation appropriée (réseau des facilitateurs, intervention locale des chefs de mission régionale achat, etc.) et met à disposition des acheteurs l'essentiel des informations à connaître. J'en profite ici pour rappeler tout le bien-fondé de la signature d'une convention de partenariat entre l'association Alliance Villes Emploi et le SAE avec pour vocation première de faire bénéficier les acheteurs de l'Etat d'une véritable « ingénierie » des clauses d'insertion sociale. En parallèle, l'action de la mission s'exerce en appui de la structuration de l'offre susceptible de satisfaire les besoins des services de l'Etat. En lien avec ses partenaires des structures de l'insertion, du handicap et des autres services de l'Etat, la mission s'attache à améliorer les conditions de rencontre entre une offre à la crédibilité renforcée et une demande ouverte au recours à des fournisseurs moins « classiques » mais en capacité de répondre aux exigences environnementale et sociale de l'Etat.*

*Les résultats de l'enquête permettent aussi de dégager une perspective encourageante car ils démontrent un intérêt croissant porté à la démarche d'achats responsables. Une accélération du développement de ce type d'achats dans tous les secteurs est constatée même si le retard en matière d'achats socio-responsables par rapport aux achats éco-responsables est confirmé.*

*J'y trouve aussi la preuve d'une meilleure prise en compte de l'intérêt général, fondement même de l'action de l'Etat, car même s'il s'agit là d'un frémissement, la commande publique est en passe d'acquérir ses « lettres de noblesse » en étant reconnue comme un outil d'insertion sociale et de protection de l'environnement à part entière.*

*Au vu des bénéfices attendus, reste donc, en l'étendant à tous les champs de la commande publique (contrats de partenariats, délégations de service public, etc.), à renforcer et à entretenir la mobilisation pour, d'un simple frémissement, pouvoir constater, dès la publication des résultats de la prochaine enquête de l'OEAP sur ce sujet, un véritablement bouillonnement.*

*J'en formule le vœu et vous assure de l'engagement et de la détermination du SAE à agir en ce sens avec tous ceux qui s'investissent dans une véritable modernisation des achats de l'Etat ».*



**Sarah TESSÉ**, Chef du bureau des Services responsables de la sous-direction de l'Intégration des Démarches de Développement Durable par les Acteurs Economiques du CGDD, rappelle l'élaboration d'un nouveau plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAPD). Outil indispensable, il doit fournir aux acheteurs publics, au-delà des références, une méthode pour réaliser des achats dans le cadre d'une démarche de progrès.



Commissariat Général au  
Développement Durable  
CGDD

« L'enquête menée par l'OEAP confirme tout l'intérêt d'un renouvellement du plan national d'action pour les achats publics durables (PNA – APD).

Les acheteurs publics sont en attente d'une définition d'objectifs nationaux, de documents opérationnels et d'une mutualisation des bonnes pratiques.

*Le PNA APD qui sera élaboré dans la concertation en 2011-2012 devra répondre à ces besoins.*

*L'animation continue d'un réseau permanent d'acheteurs publics de l'Etat et des collectivités locales permettra une mise à jour régulière des outils soutenant ce plan et aidera les acteurs à s'orienter vers les achats durables.*

*Le suivi des dispositions de la circulaire du 3 décembre 2008 sur l'exemplarité de l'Etat et du dispositif financier de bonus malus qui y est associé montrent que de nets progrès ont été réalisés dans le domaine des achats courants des administrations depuis 2008. Même si elles ne concernent que l'Etat, ces dispositions jouent un rôle d'impulsion auprès de tous les acheteurs publics. En effet, les services de l'Etat montrent l'exemple en se mobilisant pour développer les achats durables, même en période de grande tension sur leurs budgets».*



**Laurence HERRY**, au sein de la Cellule de Développement Durable et Insertion Sociale de la MAIRIE DE PARIS, témoigne de l'envol des clauses sociales à PARIS, fruit d'un travail partenarial efficace. Depuis 2004, elles font partie intégrante de la politique d'achat de la ville, pilotée par la Direction des Achats.

**MAIRIE DE PARIS**   
Direction des Achats

Bureau Supports et  
Techniques Achat

Cellule de Développement  
Durable et Insertion Sociale

« A la Ville de Paris, la mise en œuvre des clauses sociales s'est développée avec plus de 332 000 heures de travail réalisées par 416 personnes en insertion en 2010. Impulsées par les Elus, sous l'égide du Secrétariat Général et pilotées par la Direction des Achats, les clauses sociales font partie intégrante de la politique d'achat de la collectivité parisienne.

*Cette démarche, qui vise à favoriser à travers nos achats l'embauche des publics éloignés de l'emploi, s'articule principalement autour de deux directions :*

*La Direction des achats, par sa cellule support Développement Durable Insertion Sociale, travaille en étroite collaboration avec les différents services acheteurs. Elle identifie les marchés propices à l'insertion dès la construction de la stratégie achat, détermine des objectifs d'insertion cohérents et réalistes (en tenant compte du contexte économique, du potentiel de main d'œuvre, de la durée des marchés et de l'offre d'insertion mobilisable). Elle est également chargée dès la notification des marchés de rappeler aux attributaires leurs obligations en la matière et de les orienter vers les facilitateurs du territoire.*

*La Direction du Développement Economique, de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur (DDEES), coordonne 4 relais territoriaux chargés d'aider les entreprises titulaires à mettre en œuvre les clauses sociales pour les marchés de la Mairie de Paris:*

- *PLIE Paris Nord Est,*
- *Maison de l'Emploi de Paris,*
- *Maison de l'Emploi et des entreprises du 13ème arrondissement*
- *Maison de l'Emploi et des Entreprises du 14ème*

*Ces 4 relais territoriaux se répartissent selon un périmètre géographique déterminé.*

*Les principaux secteurs concernés par l'introduction de clause sociale sont les travaux publics, le bâtiment, les espaces verts, la propreté. Souhaitant diversifier ce dispositif à d'autres secteurs économiques, nous avons étendu le recours aux clauses sociales pour des marchés de logistique et pour un marché d'informatique.*

*La Cellule support et les relais territoriaux jouent un rôle déterminant dans la réussite de la mise en œuvre des clauses sociales, qui reste un levier d'action opérationnel pour favoriser le retour à l'emploi des personnes en difficulté.*

*Nos perspectives pour développer l'insertion dans la commande publique :*

- *poursuivre les actions de suivi et de contrôle de l'exécution des clauses sociales afin d'avoir une meilleure visibilité des résultats,*
- *développer l'information auprès des réseaux de l'insertion par l'activité économique pour les sensibiliser à nos marchés,*
- *étudier dès la programmation d'autres conditions favorables à l'insertion dans la commande publique, notamment certaines procédures d'allotissement (art.15 ou art.30) qui permettent de créer des marchés d'un volume abordable pour les SIAE ou le secteur protégé ».*



**Christine CROS**<sup>8</sup> Chef de Service, Eco-conception et Consommation Durable de l'ADEME nous parle des réseaux territoriaux consacrés à la commande publique, organisés en un inter-réseaux national animé par l'ADEME, source majeure d'information.



*« Des acheteurs de collectivités motivés ont pratiqué les achats responsables depuis les années 2000. Progressivement, ils se sont organisés en réseaux dans une quinzaine de régions et se sont fédérés en un inter-réseau national depuis 2004. »*

*L'ADEME a favorisé, accompagné l'émergence de ces réseaux.*

*Elle anime depuis janvier 2010 l'inter-réseau national. Ce travail d'animation sur le terrain (organisation de réunions, groupes de travail thématiques, contacts entre acheteurs d'un même territoire...) permet de diffuser les connaissances, de faire émerger des actions pilotes et de capitaliser les bonnes pratiques.*

*Il est à noter qu'après une période de création de réseau dynamique (2002 à 2007), on rencontre une difficulté à faire émerger de nouveaux réseaux et à remplir l'objectif de couvrir la France de réseaux territoriaux d'acheteurs publics.*

<sup>8</sup> ADEME 27, Rue Louis Vicat 75737 Paris Cedex 15 Tél : +33 (0)1 47 65 20 61

*Des informations générales sur l'achat public et sur les activités des réseaux peuvent être trouvées sur le site : <http://www.achatsresponsables.com/>*

*Et une plate-forme d'échange de bonnes pratiques entre acheteurs :*

*[http://www.achatsresponsables-bdd.com / »](http://www.achatsresponsables-bdd.com/)*



**Antoine BONSCH**, responsable du Pôle Territoires Durables & Consommation de l'ADEME Aquitaine<sup>9</sup>, rend compte de la vie du Réseau Aquitain des Acheteurs Publics Responsables et de la qualité de l'outil : le réseau permet à l'ADEME de déployer ses actions mais également de sensibiliser, informer et informer les forces vives présentes sur le terrain.



ADEME Aquitaine  
Pôle Territoires Durables  
& Consommation Responsable  
Eco-achats & Distribution

*« Depuis 2006, le Réseau Aquitain des Acheteurs Publics Responsables (RAA), initié par l'ADEME et le Conseil Régional favorise la mobilisation sur les achats responsables (environnement, insertion, ...).*

*En pleine croissance, le RAA rassemble aujourd'hui quelques 800 contacts comprenant des collectivités, des services de l'Etat, des hôpitaux, ... et des fonctions variées : des acheteurs, des juristes, des chargés de mission développement durable, ... Il s'appuie sur un comité de pilotage regroupant différents acteurs régionaux de la commande publique.*

*A l'instar de ces "cousins" de l'inter-réseau national, il organise des rencontres régionales, des formations (plus de 300 stagiaires formés), diffuse une lettre d'information comprenant des interviews et des retours d'expériences, met à disposition ces contenus sur son site Internet, véritable centre de ressources... Des groupes de travail thématiques et des opérations pilotes accompagnées dans le cadre d'appels à projets, contribuent par leurs productions régionales aux productions nationales. On peut citer par exemple : une grille d'évaluation pour différentes familles d'achats (reprenant notamment les objectifs nationaux ou européens telle que la circulaire de 2008 du 1er ministre en lien avec la SNDD), une trame de diagnostic de la politique achats responsables de sa structure, ...*

*Ces travaux peuvent donc aussi bien porter sur la définition de caractéristiques techniques sur une famille d'achat donnée (nettoyage, informatique, flotte de véhicules, BTP, ...) ou sur l'organisation des services, ou sur des pratiques d'achats telles que les groupements de commandes ...*

*Les réseaux régionaux peuvent ainsi à la fois alimenter et orienter les réflexions nationales (guides GEM, Plan national,...) et assurer en retour la diffusion d'informations ciblées auprès d'acheteurs mobilisés.*

*La prochaine contribution prévue pour l'automne 2011 portera sur la prise en compte du CO2 dans les marchés publics, sujet déjà abordé lors d'une journée régionale du réseau.*

*Ces outils, lettres, actes des journées régionales... sont téléchargeables gratuitement sur le site de l'inter-réseau où est hébergé le réseau aquitain : [www.achatsresponsables.com/aquitaine](http://www.achatsresponsables.com/aquitaine)*

<sup>9</sup> ADEME Aquitaine 6 quai de Paludate 33 000 Bordeaux 05 56 33 80 23

Pour en savoir plus : Voir :

→ [www.ademe.fr/aquitaine](http://www.ademe.fr/aquitaine)

→ [www.ademe.fr/eco-achats](http://www.ademe.fr/eco-achats)

→ [www.achatsresponsables.com/aquitaine](http://www.achatsresponsables.com/aquitaine) »

➔ **Alain GOUEZEL**, facilitateur au sein de la Mission Insertion Emploi, de la direction Aménagement du Cadre de Vie, de SAINT-BRIEUC AGGLOMÉRATION, témoigne notamment du rôle du facilitateur, qui se situe au centre de la mise en œuvre des clauses sociales. Le terme, facilitateur, trouvé par Jean-Baptiste de FOUCAULD, a du sens comme le montre l'article d'Alain GOUEZEL, qui il est là pour « faciliter ».



« En 2007, St Brieuc Agglomération a délibéré pour le développement et la prise en compte des clauses sociales dans ses propres marchés mais également pour les 14 communes qui la composent.

Après une période de sensibilisation, d'expérimentations très probantes et concluantes, c'est tout naturellement que la commune de Plédran, en 2010, a fait appel au chargé de mission de l'Agglomération, mis à disposition, afin de l'accompagner dans l'étude et la mise en œuvre des clauses sociales sur le chantier du nouveau groupe scolaire.

Maryse Raoult, le maire, et l'équipe municipale ont voulu un bâtiment (2 niveaux, 14 classes) qui réponde aux critères de développement durable. Montant 4 356 000HT

Pierre Béout et Valérie Huicq du cabinet Nunc Architectes, ont donc conçu ce projet avec une norme 20% en dessous des normes BBC (Bâtiment Basse Consommation).

Ce dossier a été suivi par l'agence de l'environnement de la maîtrise d'énergie (Ademe).

L'utilisation du bois sera de 80% avec une isolation thermique via des produits naturels, très performante. Ce concept est un prototype très innovant, totalement adapté à notre région : maximum de luminosité, utilisation optimum de l'énergie du soleil, étanchéité à l'air, etc. Fin des travaux décembre 2011.

Le volet social a bien été pris en compte avec un volume de 2100 heures d'insertion réparti sur différents lots.

Le facilitateur de Saint Brieuc Agglomération accompagne le donneur d'ordre, les entreprises concernées selon les modalités définies et anime un comité d'appui, guichet unique, afin de gérer les mises en relation des publics prioritaires dans le cadre de ce dispositif en lien avec les services publics de l'emploi et les structures de l'insertion par l'activité économique.

Aujourd'hui, sur l'agglomération, l'ensemble des donneurs d'ordre (communes, bailleurs publics et privés, établissements publics, etc...) font appel au facilitateur pour prendre en compte les clauses sociales dans leurs marchés. Ce sont plus de 110 000 heures qui se profilent au bénéfice d'un public en difficulté face à l'emploi. Les clauses sociales sont véritablement un outil du parcours d'insertion pour l'emploi durable et la cohésion sociale d'un territoire ».

➔ **Catherine MINGRET** chargée de mission Emploi Insertion, nous parle de la pratique des clauses à ANGERS LOIRE MÉTROPOLE. Cette communauté d'agglomération pratique, à l'évidence, les clauses par conviction.



« Depuis 2005, la Communauté d'Agglomération Angers Loire Métropole (31 communes membres) s'est lancée dans la mise en œuvre des clauses d'insertion.

*La Direction Emploi Formation Insertion constitue le pivot de ce dispositif.*

*Les clauses se sont développées à travers deux opérations emblématiques que constituent le Programme de rénovation urbaine et le chantier du Tramway sur Angers. Ainsi, en 2010, 87 000 heures d'insertion ont été réalisées (entre 2008 et 2010, le seul chantier du Tramway a généré plus de 70000 heures d'insertion).*

*Avec la sortie de la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services, la Direction a vu son rôle de facilitateur élargi.*

*Ainsi la Direction Emploi Formation Insertion a récemment mis en place une clause d'insertion dans un marché de maintenance préventive et corrective des bâtiments de l'Etablissement du Génie d'Angers. Ce marché donne un nouveau sens à la clause d'insertion puisqu'il se veut de portée régionale et fera donc intervenir le réseau régional des facilitateurs de la clause d'insertion des Pays de Loire mis en place par Alliance Villes Emploi ».*

## Documents établis par le GEM « Développement durable »<sup>10</sup>

Accessible directement par les liens :

- **Guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux - Atelier Impact économique de l'achat public durable** (date de publication : mai 2010)
- **Guide de l'achat public durable – Achats de produits, matériel et prestations de nettoyage – GEM DD** (date de publication : juillet 2009)
- **Guide de l'achat public durable - Achat de vêtements - GEM DD** (date de publication : juillet 2009)

<sup>10</sup> Ces documents sont en ligne ici : <http://www.economie.gouv.fr/daj/observatoire-economique-lachat-public>

- **Notice d'information relative aux achats publics socio-responsables - GEM DD** (date de publication : juillet 2009)
- **Qualité environnementale dans la construction et la réhabilitation des bâtiments publics** (date de publication : février 2008)
- **Guide de l'achat public éco-responsable - Le bois, matériau de construction** (date de publication : mai 2007)
- **Guide de l'achat public éco-responsable - L'efficacité énergétique dans les marchés d'exploitation de chauffage et de climatisation pour le parc immobilier existant**
- **Guide de l'achat public éco-responsable - Achat de papier à copier et de papier graphique**
- **Guide de l'achat public éco-responsable - Achat de produits**
- **Notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés**

**Retrouvez La Lettre de l'OEAP sur le site Web de l'Observatoire :**

**[http://www.economie.gouv.fr/directions\\_services/daj/marches\\_publics/oeap/index.htm](http://www.economie.gouv.fr/directions_services/daj/marches_publics/oeap/index.htm)**

*La Lettre de l'OEAP :*

Directrice de la publication : Catherine Bergeal

Rédacteur en chef : Serge Doumain

Rédaction : Véronique Vogel

Observatoire Economique de l'Achat Public - Direction des affaires juridiques - Bureau 1C

Bâtiment Condorcet – Télédock 321 – 6 rue Louise Weiss – 75703 Paris cedex 13

**Courriel : [oeap-courrier@finances.gouv.fr](mailto:oeap-courrier@finances.gouv.fr)**