



Plan d'action fédéral Marchés publics durables

2009 – 2011

Conseil des Ministres du 3 juillet 2009

Sommaire

Introduction.....	4
Justification du plan d'action.....	5
PARTIE 1 : ORIENTATION D'UN PLAN D'ACTION FÉDÉRAL DANS LE CONTEXTE POLITIQUE (INTERNATIONAL) ACTUEL.....	6
CHAPITRE 1 : Terminologie en matière de marchés publics (durables).....	7
1.1. Marchés publics.....	7
1.2. Marchés publics durables.....	8
CHAPITRE 2 : Importance et possibilités de marchés publics durables.....	9
2.1. Pourquoi des marchés publics durables ?.....	9
2.2. L'intégration de critères durables dans les marchés publics : le contexte international restreint.....	9
2.3. L'intégration de critères durables dans les marchés publics : le contexte belge restreint.....	10
CHAPITRE 3 : Facteurs contextuels pour la rédaction de ce plan d'action fédéral.....	11
3.1. Marchés publics durables dans le cadre plus vaste du développement durable :.....	11
3.1.1. Au niveau international.....	11
3.1.2. Au niveau européen.....	12
3.1.3. Le niveau (fédéral) belge.....	15
3.1.4. Collaboration avec d'autres autorités.....	18
3.1.5. Consultation des organisations de la société civile en vue de la préparation du processus décisionnel.....	19
3.2. Questions prioritaires pour la rédaction de ce plan d'action fédéral.....	20
3.2.1. Un plan d'action fédéral dans le cadre européen.....	20
3.2.2. Objectifs.....	21
3.2.3. Clauses et critères.....	22
3.2.4. Critères pour des groupes de produits et de services prioritaires.....	23
3.2.5. Monitoring.....	24
PARTIE 2 : DÉVELOPPEMENT DU PLAN D'ACTION FÉDÉRAL.....	27
CHAPITRE 4 : Obstacles à l'intégration des aspects de durabilité dans les marchés publics.....	28
4.1. Etat d'avancement quant aux marchés publics durables en Belgique.....	28
4.2. Obstacles et défis quant à l'intégration de critères de durabilité dans les marchés publics.....	30
CHAPITRE 5 : Détermination des objectifs stratégiques et des directives.....	32
5.1. Objectifs stratégiques.....	32
5.2. Directives.....	33
CHAPITRE 6 : Développement des objectifs stratégiques.....	34
Objectif 1 : Garantir l'expertise technique relative aux critères durables.....	34
Action 1.1. : Actualiser le Guide des achats durables et le rendre plus convivial ..	34
Action 1.2. : Actualiser la circulaire P&O/DO/1.....	36

Objectif 2 : Garantir l'expertise technique relative aux aspects légaux	38
Action 2.1. Informer quant aux possibilités légales	38
Action 2.2. Former les pouvoirs adjudicateurs fédéraux	39
Action 2.3. Garantir l'intégration des aspects éthiques/sociaux dans les marchés publics.	39
Objectif 3 : Garantir le transfert d'informations au sein des services publics fédéraux et du Ministère de la Défense.	41
Action 3.1. Monitoring : cellules de développement durable	41
Action 3.2. Respect des dispositions des circulaires dans les marchés publics fédéraux par l'Inspection des Finances	42
Action 3.3. Mise en œuvre du transfert d'information par le biais du Réseau CPA/CMS des acheteurs publics fédéraux	43
Objectif 4 : Offrir une base politique et administrative pour la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de marchés publics durables	44
Action 4.1. : Un protocole de coopération entre les ministres de tutelle du SPF Chancellerie du Premier Ministre, du SPF Personnel et Organisation et du SPP Développement durable	44
Action 4.2. Les activités du groupe de travail marchés publics durables CIDD/CCPIE.	45
Action 4.3. Les cellules de Développement Durable et l'obligation EMAS	46
Objectif 5 : Garantir la coordination et l'échange d'informations entre les différents niveaux politiques et les parties prenantes.....	48
Action 5.1. : Garantir une meilleure intégration et une plus grande participation aux initiatives/événements/groupes de travail européens et internationaux.....	48
Action 5.2. : Collaboration avec les régions	49
Action 5.3. Stimuler/améliorer le dialogue.....	49
Objectif 6 : Mener une étude relative aux possibilités d'organiser des procédures d'adjudication innovantes.	51
Action 6.1. : Conseils en matière de procédures d'adjudication innovantes en Belgique	51
Objectif 7 : Informer quant au prix de revient des produits durables.....	52
Action 7.1.: Étudier les possibilités et les obstacles relatifs à l'application de la méthode du coût global du cycle de vie (Life Cycle Cost Analysis – LCC) aux marchés publics	52
 CHAPITRE 7 : Le suivi de ce plan d'action fédéral.....	 54

Introduction

Les achats publics durables ne sont pas une finalité en soi ; en achetant des biens et des services écologiques, éthiques et socialement responsables, l'administration participe à une politique de développement durable qui influencera à plus long terme les modes de production et de consommation afin que ceux-ci deviennent (plus) durables.

En Europe, les services publics dépensent quelque 16% du PIB. Dans les pays de l'OCDE, il s'agit de 11%.¹ En Belgique, les frais de fonctionnement et les investissements représentent quelque 15%, dont 5,4% du PIB sont consacrés aux achats de biens, services et investissements². Le secteur public a donc un atout important en main pour influencer directement les modes de consommation et de production.³ Sa fonction va donc bien plus loin que celui d'un rôle exemple pour les autres acteurs sociaux. Les marchés publics qui encouragent la responsabilité sociétale des entreprises et la production durable constituent un levier pour la réalisation d'un marché de produits et de services durables.

¹ OECD, Promoting Sustainable Consumption: Good practices in OECD countries, 2008 et le Manuel sur les marchés publics écologiques de la Commission de l'UE.

² Bureau Fédéral du Plan, Perspectives économiques 2008-2013, tableau 30, p. 123.

³ Euro Strategy Consultants; The Single Market Review Series; Subseries III - Dismantling of Barriers: Public Procurement; Summary; July 1996 cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/

Justification du plan d'action

Le présent plan fédéral en matière de marchés publics durables répond à la demande de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe quant à l'élaboration de plans d'action marchés publics durables par les Etats-membres⁴. Le plan couvre la période 2009 – 2011. Il offre une analyse restreinte du contexte politique (inter)national et de la situation belge quant à l'intégration de critères durables dans les marchés publics. Sur base de cela, il formule des mesures que le gouvernement fédéral prendra afin d'accélérer l'intégration de critères durables dans les marchés publics au cours des prochaines années.

Pour la période de ce plan d'action, le gouvernement fédéral belge s'allie à l'objectif du Conseil européen et de la Commission européenne quant à l'intégration de 50 % de procédures d'achat durables pour l'ensemble des marchés publics fédéraux. Les procédures d'achat durables sont conformes aux instructions, telles que stipulées dans les circulaires fédérales, plus particulièrement celles de l'action 1.2. et de l'action 2.1. du présent plan d'action.

Dans la mesure où des critères sont disponibles au niveau européen pour certains groupes de produits, ceux-ci seront repris. Tant qu'une harmonisation complète n'aura pas eu lieu, il sera fait référence aux critères des labels de type-1 des pays environnants. Ainsi, au moyen de ce plan, une adhésion à la méthode européenne pour l'établissement de critères sera recherchée autant que possible, ainsi qu'aux différents instruments et mécanismes européens en matière de monitoring.

Toutefois, le gouvernement fédéral encourage la Commission européenne à poursuivre sa politique en matière de marchés publics respectueux de l'environnement et socialement responsables. Il envisage, tout comme l'Europe, de formuler des critères environnementaux dans le cadre de produits et de services éco-innovants. Il souhaite également prendre en considération l'importance des aspects sociaux lorsque c'est judicieux et possible. C'est la raison pour laquelle sa politique en matière de marchés publics durables cadre dans la politique plus vaste du développement durable. Finalement, il souhaite faire des efforts en vue de déterminer des critères minimaux pour des groupes qui (à plus court terme) ne seront pas développés par l'Europe.

Par égard pour les différents niveaux de compétence, le gouvernement fédéral examinera dans quelle mesure la complémentarité entre les différents instruments belges relatifs aux marchés publics durables peut être encouragée. Il impliquera également en temps opportun les différentes parties prenantes et les secteurs dans le débat.

Suite aux multiples avis demandant un cadre national concernant les marchés publics durables, le gouvernement fédéral cherchera à élaborer un plan d'action national lors des discussions à propos de la stratégie nationale de développement durable afin de rassembler les moyens disponibles et d'offrir aux entreprises une approche homogène de la part des autorités publiques.

⁴ Voyez UE COM (2003) 302 final concernant la politique intégrée des produits, ainsi que les recommandations C(2002) 3 de l'OCDE relatives aux marchés publics écologiques.

***PARTIE 1 : ORIENTATION D'UN PLAN D'ACTION FÉDÉRAL DANS
LE CONTEXTE POLITIQUE (INTERNATIONAL) ACTUEL.***

CHAPITRE 1 : Terminologie en matière de marchés publics (durables)

1.1. Marchés publics

La Loi sur les marchés publics du 24 décembre 1993 prévoit trois types de marchés publics :

“Marché public de travaux : le contrat à titre onéreux conclu entre un entrepreneur et un pouvoir adjudicateur et ayant pour objet :

**) soit l'exécution, soit conjointement l'exécution et la conception de travaux relatifs à une des activités visées à l'annexe 1 de la loi ou d'un ouvrage ;*

**) soit de faire réaliser, par quelque moyen que ce soit, un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur.*

L'ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil, destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

[...]

Marché public de fournitures : le contrat à titre onéreux conclu entre un fournisseur et un pouvoir adjudicateur et ayant pour objet l'acquisition, par contrat d'achat ou d'entreprise, la location, la location-vente ou le crédit-bail, avec ou sans option d'achat, de produits. Ce contrat peut comporter à titre accessoire des travaux de pose et d'installation ;

Marché public de services : le contrat à titre onéreux conclu entre un prestataire de services et un pouvoir adjudicateur et ayant pour objet des services visés dans l'annexe 2 de la loi.

Un marché public peut comporter plusieurs objets et peut porter simultanément sur des travaux, des fournitures et des services.”⁵

Un marché public est donc un contrat soumis à des règles particulières parce que le consommateur qui désire acquérir un bien, un service ou une fourniture est un pouvoir public qui use de deniers publics et se doit d'agir dans l'intérêt général.

Trois grands principes, qui s'appliquent à tous les marchés publics, quels qu'en soient les montants, sont à la base de la législation qui régit les marchés publics. Ces trois principes sont les suivants : assurer la liberté d'accès aux marchés publics, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures.

⁵ Loi du 24 décembre 1993, art. 5, voyez aussi art. 3 de la Loi du 15 juin 2006 (MB 15/02/2007)

1.2. Marchés publics durables

Un marché public durable est un marché qui, outre le respect des divers principes évoqués ci-dessus ainsi que de toutes les règles définies par la législation, intègre le paradigme européen de développement durable dans toutes ses dimensions : économiques entendues au sens strict, environnementales et sociales.

Une définition intéressante en a été donnée par la Task Force de Marrakech⁶ sur les achats publics durables, présidée par la Suisse. Cette définition est la suivante : *“Les Marchés publics durables sont un processus où les organisations satisfont leurs besoins en matière de biens, de services, de travaux et de services publics de manière à générer des profits sur une base globale, exprimé par la génération de bénéfices non seulement pour l’organisation, mais également pour la société et l’économie, tout en réduisant les dommages causés à l’environnement.”*⁷ (traduction libre)

Entre-temps la Commission européenne a formulé une définition plus pratique dans le contexte des marchés publics verts⁸. Le gouvernement fédéral belge se rallie à cette définition, à condition que les trois dimensions du développement durable y soient également abordés. Ainsi, le gouvernement soutient la disposition suivante :

Les marchés publics durables sont un processus de passation de marchés dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir des biens, des services et des travaux dont l’incidence environnementale et sociale négative sur toute leur durée de vie sera moindre que dans le cas de biens, de services et de travaux à vocation identique mais ayant fait l’objet de procédures de passation de marchés différentes. À cet effet, il convient de tenir compte des trois dimensions du développement durable, plus particulièrement :

- 1) améliorer la qualité de la croissance économique, de la compétitivité des entreprises et des conditions de concurrence en créant des règles du jeu équitables (level playing field⁹), afin de permettre à suffisamment d’entreprises, dont aussi les PME, de concourir pour les marchés publics ;***
- 2) protéger l’environnement et réduire l’empreinte écologique de la consommation des services publics ;***
- 3) encourager le travail digne, les conditions de travail et les emplois verts.¹⁰***

⁶ Projet final – Etat de la situation, 2 février 2007.

⁷ “Note : les marchés publics durables devrait prendre en considération les conséquences environnementales, sociales et économiques de la conception, de l’utilisation de matériaux non renouvelables, des méthodes de fabrication et de production, de la logistique, de la prestation de services, de l’utilisation, de l’opération, de la maintenance, de la réutilisation, des options de recyclage, de la décharge et des capacités des fournisseurs à adresser ces conséquences tout au long de la chaîne d’approvisionnement.”

⁸ COM (2008) 400/2 et voyez également Council Conclusions on public procurement for a better environment (25 septembre 2008)

⁹ Un level playing désigne un environnement dans lequel toutes les entreprises d’un marché donné doivent suivre les même règles, et ont les même capacités à être compétitifs.

¹⁰ Que les aspects sociaux doivent être repris dans le débat à propos des achats durables ‘verts’ est par ailleurs reconnu par le Conseil européen : ““The Council calls on the Commission, in cooperation with Member States, to continue seeking ways in which social aspects can be better incorporated along with environmental aspects in public procurement, while taking account of the total life cycle cost, and to encourage the exchange of best practices in this field, in particular by publishing legal and practical recommendations where appropriate;” Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 septembre 2008.

CHAPITRE 2 : Importance et possibilités de marchés publics durables

2.1. Pourquoi des marchés publics durables ?

Dans le manuel sur les marchés publics écologiques de la Commission Européenne : « Acheter vert ! », on peut déjà lire ce qui suit.

« Si tous les pouvoirs publics à travers l'UE se fournissaient en électricité verte, cela permettrait d'économiser l'équivalent de 60 millions de tonnes de CO₂, soit 18 % de l'engagement de l'UE en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. L'économie serait pratiquement du même ordre si les pouvoirs publics optaient pour des bâtiments à haute qualité environnementale.

Si tous les pouvoirs publics à travers l'UE s'équipaient d'ordinateurs à plus faible consommation énergétique, incitant l'ensemble du marché à faire de même, il en résulterait une économie de 830 000 tonnes de CO₂.

Si tous les pouvoirs publics européens optaient pour l'installation de toilettes et de robinets efficaces dans leurs bâtiments, la consommation d'eau serait réduite de 200 millions de tonnes (soit 0,6 % de la consommation totale des ménages dans l'UE). »¹¹

2.2. L'intégration de critères durables dans les marchés publics : le contexte international restreint

L'OCDE a tiré différentes conclusions d'une enquête menée auprès de ses Etats membres dans le but de vérifier si ses recommandations de 2002 relatives à la prise en considération des aspects environnementaux dans les marchés publics¹² ont été respectées. Vingt pays ont répondu. Il est apparu que 42 % d'entre eux étaient au courant de l'existence de ces recommandations et que celles-ci ont encouragé 53 % des pays à prendre l'environnement en compte dans leur politique d'achats publics, tandis que 80 % considéraient qu'elles constituent un support pour le développement des marchés publics écologiques. Ceci démontre l'importance d'une politique énergétique proposant des mesures qui encouragent et soutiennent les divers secteurs concernés par les marchés publics durables.

L'OCDE a également conclu que 84 % des pays effectuent un monitoring des progrès qu'ils réalisent dans l'implémentation des marchés publics écologiques mais que 42 % d'entre eux n'évaluent ni ex ante ni ex post les bénéfices environnementaux et financiers qu'ils en retirent. Ce point est également très important ; c'est la raison pour laquelle le monitoring est un des objectifs de ce plan (voyez le point 3.2.5.).

La Commission européenne constate entre-temps (juin 2008) que 14 de ses Etats-membres disposent déjà d'un plan d'action national approuvé portant sur les marchés publics durables. Douze autres Etats-membres (dont la Belgique) œuvrent à l'approbation d'un plan ou d'une stratégie (voir ci-après 3.1.3.).¹³

¹¹ Commission de l'UE, Acheter vert ! Un manuel relatif aux marchés publics durables, 2004.

¹² OCDE, Recommandation C(2002)3.

¹³ EU COM (2008) 400/2.

2.3. L'intégration de critères durables dans les marchés publics : le contexte belge restreint

De nos jours, il est généralement admis que les aspects sociaux et environnementaux peuvent être repris dans l'ensemble des étapes de la procédure de passation de marchés publics. Il est vrai qu'il faut pour cela prendre en compte un certain nombre de conditions. En particulier quand les critères de durabilité interviennent comme critères d'attribution, il convient de veiller à ce qu'ils soient communiqués de la même manière à tous les soumissionnaires (transparence) et qu'ils aient un lien avec l'objet du marché afin de rendre possible une comparaison objective des offres. En outre, les critères ou clauses utilisés ne peuvent pas conduire les services d'achats à un choix illimité et ils doivent satisfaire aux principes de base du Traité de la Communauté économique européenne concernant la libre circulation des biens et services et la liberté d'établissement, aussi bien que les principes qui en sont dérivés comme le principe d'égalité de traitement, l'interdiction de discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence (voyez le point 1.1.).

La discussion à propos de l'intégration des aspects durables a été accélérée par la récente jurisprudence de la Cour européenne de justice¹⁴ et par l'entrée en vigueur de deux directives européennes. Il s'agit plus précisément *des directives 2004/18 pour les secteurs classiques et 2004/17 pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, les transports et les services postaux*. Il est intéressant de noter que la directive 2004/18 mentionne notamment, dans son premier considérant, que :

« ... La présente directive est fondée sur la jurisprudence de la Cour de justice, en particulier la jurisprudence relative aux critères d'attribution, qui précise les possibilités pour les pouvoirs adjudicateurs de répondre aux besoins de la collectivité publique concernée, y compris dans les domaines environnemental et/ou social, pour autant que ces critères soient liés à l'objet du marché, ne confèrent pas une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur, soient expressément mentionnés et respectent les principes fondamentaux visés au considérant. »¹⁵

Avec l'approbation des directives européennes 2004/17/CE et 2004/18/CE du 31 mars 2004, il devenait souhaitable de procéder à une révision complète de la législation belge en matière de marchés publics. Cette réforme a conduit à la Loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services du 15 juin 2006 et à la Loi du 16 juin 2006 relative à l'attribution, à l'information aux candidats et soumissionnaires et au délai d'attente concernant les marchés publics et certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Ces lois ont été modifiées par les lois du 12 janvier 2007 et publiées au *Moniteur belge* du 15 février 2007.

A l'exception d'un nombre limité d'articles, ces lois ne sont pas encore entrées en vigueur, car leurs mesures d'exécution sont toujours en cours de développement (date prévue 2010). En attendant, quelques adaptations et compléments ont été apportés à la réglementation actuelle et en vue de la transposition des dispositions contraignantes des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE par les AR du 12 janvier 2006 et du 23 novembre 2007. Vous retrouverez la réglementation (consolidée) actualisée sur le site web

http://www.belgium.be/fr/economie/marches_publics/index.jsp

¹⁴ Parmi les exemples cités, notons l'affaire Wienstrom (C-448/01 du 4 décembre 2003) et l'affaire Concordia bus (C-513/99 du 18 septembre 2002). Pour les résumés et le bien-fondé en matière de marchés publics durables, voyez la Commission de l'UE, Achetez vert ! Un manuel des marchés publics écologiques, 2004.

¹⁵ Directive 2004/18/CE du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (1).

CHAPITRE 3 : Facteurs contextuels pour la rédaction de ce plan d'action fédéral.

3.1. Marchés publics durables dans le cadre plus vaste du développement durable :

Le nouveau paradigme du développement durable s'impose au niveau international et européen. La définition du développement durable du Rapport Brundtland (WCED, 1987) accepte la croissance à condition de gérer les ressources pour maintenir une capacité de production et donc un bien-être au moins équivalent dans le futur. La production est fonction des facteurs de production, à savoir, le travail et les capitaux physique et naturel. Cette formule constitue une nouvelle manière de juger de la rationalité de l'affectation des ressources à la satisfaction d'un besoin et donc du comportement économique. Elle intègre dans le calcul des coûts ou bénéfices des éléments qui sont parfois externalisés par les acteurs du marché (pollution, cohésion sociale, etc.). Cette nouvelle approche de la rationalité économique a donc un impact directe sur les marchés publics. Elle implique en effet qu'une même attention doit être portée aux aspects économiques (entendus au sens strict), environnementaux et sociaux¹⁶. Différents textes en témoignent, même si les avancées en matière environnementale sont plus perceptibles.

3.1.1. Au niveau international

Au niveau international, le chapitre 4, paragraphe 4.23 de *l'Agenda 21* (Sommet de Rio, 1992) stipule que « les gouvernements eux-mêmes jouent également un rôle dans la consommation, notamment dans les pays où le secteur public représente une part importante de l'économie, et peuvent avoir une influence considérable tant sur les décisions des entreprises que sur les perceptions du public. Ils devraient donc réexaminer les politiques d'achat de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer si possible l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international ».

Dans *le plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable* (Johannesbourg 2002), au chapitre 3 intitulé « modification des modes de consommation et de production non viables », le point 19 énonce comme suit les responsabilités qui incombent aux pouvoirs publics :

« Encourager les autorités compétentes à tous les niveaux à prendre en compte le développement durable lors de la prise des décisions, ayant trait notamment à la planification du développement à l'échelon national et à l'échelon local, aux dépenses d'équipement, au développement des entreprises et à la passation des marchés publics. »

¹⁶ Communication de la Commission, 18 novembre 1997, COM (97) 592.

« Il faudra pour cela prendre les mesures ci-après aux niveaux international, régional et national : [...]

b) Continuer à promouvoir l'internalisation des coûts écologiques et l'utilisation d'instruments économiques, en partant de l'idée que c'est en principe le pollueur qui doit supporter les coûts de la pollution, dans le respect de l'intérêt public et sans fausser les échanges et les investissements internationaux ;

c) Promouvoir des politiques de passation des marchés publics qui encouragent la mise au point et la diffusion de biens et services écologiquement rationnels ;

d) ».¹⁷

Suite au sommet mondial de Johannesburg, une Task Force a été créée au sein du Processus de Marrakech sur le développement durable avec pour objectif la diffusion de bonnes pratiques en matière de marchés publics durables (écologiques).

En 2002, le Conseil de l'OCDE a également invité ses états-membres à “ élaborer des politiques d'écologisation des marchés publics qui soient compatibles avec leurs politiques nationales dans le domaine de la concurrence et dans d'autres domaines concernés, ainsi qu'avec leurs obligations et engagements internationaux ;”¹⁸

Outre l'environnement, les aspects sociaux sont également pris en considération par l'OCDE. La Belgique est considérée par l'OCDE comme le grand précurseur en matière d'intégration d'aspects éthiques et sociaux dans la politique relative aux marchés publics.¹⁹

3.1.2. Au niveau européen

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1^{er} mai 1999), le Marché intérieur n'est plus réalisé seulement en vue d'une croissance économique au sens strict mais aussi dans une perspective plus large de développement durable.

L'article 2 du Traité de la Communauté économique européenne pose l'obligation de promouvoir le développement durable des activités économiques. Les conclusions de la présidence lors du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 confirment et renforcent cette nouvelle approche adoptée lors du Conseil de Göteborg en déclarant que :

« la stratégie de développement durable implique d'assurer la cohérence entre les différentes politiques et les objectifs à long terme de l'Union. Dans les processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions, une même attention doit être apportée aux considérations d'ordre économique, social et environnemental [...]. Le développement durable est un objectif essentiel de nos politiques, tant intérieures qu'extérieures [...]. Pour l'Union européenne, les principaux défis à relever à propos de la dimension mondiale du développement durable sont les suivants : « [...] 3) promouvoir des modes de production et de consommation durables... » (SN 100/02).

¹⁷ Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le Développement Durable (2002), chapitre 3, “Changement des modes de consommation et de production non durables”, alinéa 19.

¹⁸ OCDE C(2002)3.

¹⁹ OCDE, Promouvoir une Consommation Durable : Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE, 2008.

Ces engagements ont été répétés par la suite lors des Conseils de printemps et dans différents documents dont la communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 23/12/03, « *un an après le sommet mondial sur le développement durable* »²⁰.

Cette approche intégrée des politiques économiques, sociales et environnementales est relayée par différentes dispositions, plus ou moins contraignantes en fonction de la matière concernée.

La Commission européenne évoque également, dans sa *communication sur la politique intégrée des produits (COM (2003) 302 final)* l'écologisation des marchés publics (encadré 3) et encourage les États membres à se doter de plans d'action pour 2006. Ces plans d'action ont notamment pour objet de leur permettre « *de choisir les options les mieux adaptées à leur cadre politique et au niveau qu'ils ont atteint, tout en permettant un échange des meilleures pratiques pour faciliter la mise en œuvre de marchés publics plus écologiques.* » En outre, dans l'Annexe II qui a pour objet les rôles et responsabilités éventuels des parties intéressées, la Commission propose aux États membres de « *supprimer du droit national les entraves à l'écologisation des marchés publics* ».

Le gouvernement fédéral belge souhaite souligner que les marchés publics durables vont au-delà des marchés publics verts. En effet, la politique sociale doit également être incorporée dans la définition et l'exécution de la politique et des actions de l'UE : En effet, l'article 2 du Traité de la Communauté économique européenne qui constitue du droit primaire rend obligatoire la prise en compte du développement durable dans les politiques communautaires. Les aspects sociaux constituent un des piliers de ce nouveau paradigme. Accroître le niveau de vie, promouvoir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, améliorer les conditions de vie et de travail et promouvoir la qualité de vie figurent parmi les objectifs déclarés de l'Union européenne²¹. Par ailleurs, le traité d'Amsterdam pose comme priorités de l'Union européenne, la lutte contre l'exclusion sociale, l'élimination des inégalités ainsi que la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans toutes les politiques et activités de l'Union européenne. Le traité stipule également, à son article 13, la nécessité de combattre tout type de discrimination²². L'Agenda de la politique sociale, adopté lors du Conseil de Nice en décembre 2000, cherche en particulier à garantir une interaction positive et dynamique des politiques économique, sociale et de l'emploi²³. Enfin, l'article 11 du traité consacre le respect des droits fondamentaux comme étant un des objectifs fondamentaux de la politique extérieure de l'Union européenne ; la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice, réitère l'objectif de l'Union d'intégrer pleinement les droits fondamentaux dans l'ensemble de ses politiques et actions²⁴.

²⁰ Cf. aussi OCDE (2003), qui recommande plus d'attention sur les aspects sociaux du DD, DOC 9941.

²¹ Communication de la Commission « Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation », COM (2001) 416 du 18.7.2001.

²² L'article 13 vise tout type de discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation.

²³ À l'occasion de la relance de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005 réaffirme que cette stratégie s'inscrit, elle-même, dans le contexte plus vaste de l'exigence de développement durable selon laquelle il convient de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs (DOC/05/01)

²⁴ Communication précitée sur les normes fondamentales du travail, partie 3.

Plus récemment, *la stratégie européenne développement durable* a été revue (Doc 10917/06) ; c'est ainsi que dans le chapitre consommation et production durables, dont l'objectif général est de promouvoir des modes de production et de consommation durables, on peut lire parmi les « objectifs opérationnels et chiffrés », ceux d' « améliorer la performance environnementale et sociale pour les produits et les procédés de fabrication... » et de « s'efforcer d'atteindre d'ici 2010 un niveau moyen de marchés publics écologiques qui soit égal à celui atteint actuellement par les États membres les plus performants. »

Un peu plus loin figurent les « actions à entreprendre », qui « comprendraient notamment les mesures suivantes » :

« [...] La Commission et les États membres mettront en place un processus structuré visant à échanger les meilleures pratiques et expériences en matière de marchés publics écologiques, en tenant compte du potentiel de promotion de ces types de marchés au niveau local et régional. La Commission favorisera la réalisation d'une analyse comparative régulière au niveau de l'UE sur l'efficacité des marchés publics écologiques, selon une méthode d'évaluation fondée sur des paramètres objectifs établis d'un commun accord avec les États membres et examinera avec ceux-ci la meilleure manière de promouvoir ces marchés pour d'autres produits importants en 2007. »

Des directives 2004/18 pour les secteurs classiques et 2004/17 pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux entérinent la prise en compte du développement durable dans le droit communautaire en matière de marchés publics (voyez le point 2.3. ci-après).

En juillet 2008, la Commission européenne a publié une communication intitulée *Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable*.²⁵ Le document crée un cadre pour une politique intégrée concernant, entre autres, l'écoconception, l'étiquetage énergétique et le label écologique, les marchés publics verts, l'éco-innovation et le système EMAS. Cette communication donne une impulsion à une politique plus spécifique en matière de marchés publics verts au niveau européen et au niveau national. La communication COM(2008) 400/2 se focalise à ce propos sur la détermination d'objectifs quantitatifs de 50% (voir 3.2.2.) et le développement de critère pour des produits verts.²⁶ Pour terminer, signalons encore la directive 2006/123/CE (directive services) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cette directive cadre dans la stratégie de Lisbonne et met quatre objectifs en avant en vue de créer un marché intérieur des services.

²⁵ COM(2008) 397 final

²⁶ Nous citons en passant le manuel sur les marchés publics écologiques "Achetez vert !" (2005), dans lequel l'Union européenne réintègre ses engagements en ce qui concerne les aspects environnementaux du développement durable et explique comment les concrétiser dans le cadre des marchés publics.

3.1.3. Le niveau (fédéral) belge.

a) Le contexte politique

Dans le cadre de la loi de 1997 intitulée « Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable » et adoptée pour répondre à la décision des Nations Unies (Agenda 21), **deux plans fédéraux de développement durable** ont déjà été adoptés.

Le deuxième Plan fédéral de développement durable 2004 – 2008 décrit en détail le rôle d'exemple que les pouvoirs publics sont tenus de remplir en ce qui concerne le souci de l'environnement et les marchés publics durables. Certaines initiatives de ce deuxième plan fédéral prolongeaient ou approfondissaient des éléments déjà proposés pour la période 2000 – 2004 dans le cadre du premier plan de développement durable. Le plan a principalement contribué à la création du groupe de travail marchés publics durables CIDD/CCPIE (voyez le point b ci-après).

Dans les deux plans, plusieurs paragraphes prêtent attention aux marchés publics durables. Le premier plan indiquait vouloir encourager les achats de certains produits au moyen d'une **circulaire ministérielle**. Cette circulaire a vu le jour en 2002 sous forme d'un site web "Guide des achats durables" (voyez le point b ci-après). Il s'agit d'un instrument obligatoire à destination des services publics fédéraux contenant des recommandations pour l'achat de produits fabriqués dans des conditions de travail dignes et plus respectueuses de l'environnement.

Le deuxième plan définissait par ailleurs la politique fédérale en matière de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et d'investissement socialement responsable (ISR) (action 8 et action 31). Dans le cadre de ce dernier, le gouvernement a approuvé en 2006 un **cadre de référence RSE**, soulignant le rôle du gouvernement en tant que consommateur durable. Le cadre de référence a été concrétisé la même année en un **plan d'action fédéral RSE**. L'action 1 de ce plan traite des marchés publics durables.

En septembre 2008, le Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique a élaboré un **plan PME**, reprenant trois propositions ayant trait aux marchés publics (durables) (propositions 25, 26 et 27). Le Plan PME prévoit entre autres une diminution des charges administratives pour les PME lorsqu'elles répondent à des marchés publics, ainsi que la création d'un call center concernant les adjudications publiques afin de soutenir les PME.

Dans le cadre de la simplification administrative, il convient également de renvoyer aux instruments tels que le e-procurement et Telemarc.

b) Ancrage organisationnel

Afin de traiter des questions juridiques relatives aux marchés publics et de certains marchés publics de travaux, de fournitures et de services, la **Commission des marchés publics** a été créée en 1960. Cette commission a vu ses statuts adaptés à plusieurs reprises depuis sa création. Siègent à la commission des représentants des entreprises publiques, de la fédération des entreprises de Belgique, des PME, des organisations syndicales, de l'Union des villes et communes belges ainsi que des

autorités fédérales, régionales et communautaires.²⁷ Ses compétences sont les suivantes : (1) remettre avis sur tout avant-projet de loi ou de décret portant détermination des règles générales de passation et d'exécution de marchés publics ; (2) à la demande des pouvoirs et services adjudicateurs ou de toute autre institution représentée à la Commission, remettre avis à la suite de problèmes d'application concrets et de questions de nature générale ayant trait aux marchés publics. La Commission peut également formuler à sa propre initiative des propositions relatives à l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires concernant les marchés publics ou en vue de la coordination de la législation.²⁸ Le secrétariat de la Commission est assumé par le service des marchés publics du SPF Chancellerie du Premier Ministre.

Un soutien pratique est fourni aux acheteurs au niveau fédéral par la **cellule Conseils et politique d'achats** (CPA) du Service Public Fédéral Personnel et Organisation. Cette cellule est chargée du développement, de la recommandation et de l'aide à l'implémentation de techniques appropriées en vue de l'achat efficace et effectif de biens et de services. Pour ce faire, la cellule propose des conseils et des formations dans le domaine des marchés publics aux pouvoirs adjudicateurs au niveau fédéral. La cellule dispose e.a. d'un site web proposant des conseils et des devis-types. L'accès au site web du CPA est également disponible aux autres pouvoirs adjudicateurs (par exemple, les régions, les communes...). Pour plus d'informations, surfez sur : <http://www.publicprocurement.be/portal/page/portal/pubproc>.

Le service **Centrale de marchés fédérale** (CMS) du SPF Personnel et Organisation est chargé de la passation et du suivi de contrats de groupe portant sur des marchés publics au bénéfice des services publics fédéraux (organismes d'intérêt public, institutions scientifiques, ...). Ce service est assuré pour la fourniture de biens et de services dans le cas de grandes quantités, d'achats à caractère répétitif (par bon de commande) ou si le regroupement de plusieurs acheteurs permet de réaliser des économies d'échelle. Le service tient compte de critères écologiques, e.a. ceux repris dans le Guide des achats durables. Le service CMS peut uniquement lancer une procédure d'adjudication s'il en a reçu la mission par le Réseau CPA/CMS. Dans cet organe de concertation siègent, outre les responsables CPA, CMS et du Service Fédéral eProcurement du SPF Personnel et Organisation, également un représentant de chaque SPF et de quelques SPP (entre autres un représentant du SPP Développement Durable), de la Police Fédérale et un représentant des Parastataux Sociaux. Le nombre de membre du Réseau CPA/CMS est susceptible d'être adapté. Cet organe virtuel de concertation permet également d'échanger des expériences en matière de marchés publics. Les bonnes pratiques en matière de marchés publics de livraisons et de services y font également l'objet de débats. Le développement durable constitue souvent un des points à l'ordre du jour du Réseau CPA/CMS.

Le **SPP Développement Durable** gère le site web du Guide des achats durables.²⁹ Cet instrument contient toutes les obligations juridiques fédérales (circulaires) en matière des marchés publics durables : guide méthodologique pour l'achat de bois

²⁷ Dans le cadre de la consultation relative à ce plan d'action, le Conseil Fédéral du Développement Durable a demandé d'adapter la composition de cette Commission. Le Secrétariat de la Commission Marchés Publics demandera donc d'expliquer son souhait de manière plus détaillée.

²⁸ Conformément aux dispositions de l'AR du 10 mars 1998 organisant la Commission des marchés publics, plus particulièrement l'article 2.

²⁹ <http://www.guidedesachatsdurables.be/>

durable, pour l'achat de fournitures informatiques, de télécopie et de copie, pour les véhicules à moteur, circulaire relative à l'achat de voitures, circulaire relative à la promotion de l'utilisation de bois exploité de façon durable et circulaire relative à l'implémentation de la politique de développement durable dans le cadre de marchés publics portant sur de livraisons passées par les pouvoirs adjudicateurs appartenant aux secteurs classiques. Au vu des développements récents de la politique et de l'offre de produits et de services, l'instrument a besoin d'être révisé.

L'AR du 22 septembre 2004 (MB du 6 octobre 2004), tel que modifié par l'AR du 16 janvier 2007 (MB du 5 février 2007) prévoit la création de **cellules de développement durable**. Il s'agit d'entités au sein de chaque service public fédéral qui auront e.a. pour tâche de sensibiliser le service en matière de développement durable. Depuis l'AR du 16/01/2007, les cellules ont également reçu explicitement la mission de garantir le caractère durable des marchés publics du service. Outre deux autres membres, la cellule se compose au moins du conseiller en gestion environnementale interne, du responsable du budget, du responsable de la politique d'achats et d'un responsable de la politique de communication du service.

L'action 17 du deuxième Plan fédéral de développement durable annonce la création d'un système de gestion environnementale dans tous les services publics fédéraux. Les travaux préparatoires en ce sens ont commencé dès 2005. Le gouvernement a ensuite opté pour le système EMAS³⁰. Ce système de gestion environnementale permet par exemple d'établir des procédures en vue de l'intégration systématique d'aspects environnementaux et sociaux dans les cahiers des charges.

La même action 17 du deuxième Plan fédéral de développement durable fait état de la création d'un **Groupe de travail Marchés publics durables**. Afin de permettre une collaboration juridiquement adéquate avec les régions et les communautés, un cadre de collaboration a été créé entre la **Commission interdépartementale Développement durable** et le groupe de pilotage Modes de consommation et de production durables du **Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement** (sous-groupe Marchés publics durables). Il « sera chargé d'accélérer l'intégration dans les marchés publics des critères écologiques, sociaux, éthiques et des clauses sociales, dans le respect de législations européenne et belge (voir aussi action 30). Ce groupe de travail veillera notamment à coordonner les actions fédérales de promotion des achats publics durables avec les initiatives régionales, communautaires et communales. La dissémination de l'information sera assurée par des sites Internet et des formations. Ce groupe de travail développera des projets particuliers faisant le lien entre le recyclage-valorisation des déchets des administrations et l'économie sociale ».³¹

³⁰ The EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) is a management tool for companies and other organisations to evaluate, report and improve their environmental performance. The scheme has been available for participation by companies since 1995 and was originally restricted to companies in industrial sectors. Since 2001 EMAS has been open to all economic sectors including public and private services. In July 2008 the European Commission proposed to revise EMAS to increase the participation of companies and reduce the administrative burden and costs, particularly for small and medium sized enterprises (SMEs).

³¹ Plan fédéral de développement durable 2004-2008, action 17, §31714.

Le 2 octobre 2006, le groupe de travail a organisé un workshop concernant les marchés publics durables à l'intention des acheteurs sur le terrain ; il a également fourni le projet de texte du présent plan d'action. Le groupe de travail est présidé par le SPP Développement Durable en co-présidence avec le SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.³²

En matière sociale, le gouvernement fédéral n'est pas non plus resté inactif et a aussi exploité toutes les marges de manœuvre que lui laissent les directives telles qu'interprétées par la Cour européenne de Justice dans ses arrêts en matière de marchés publics³³. Tout commence avec **l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État fédéral, les régions et la communauté germanophone relatif à l'économie sociale**³⁴. Au sein de cet accord, on retrouve l'engagement d'examiner les possibilités légales d'introduire des considérations sociales dans les marchés publics et d'élaborer une proposition.

C'est ainsi que **le conseil des Ministres du 9 novembre 2001** a décidé d'insérer, par le biais d'une circulaire, le principe de clauses sociales dans les marchés publics fédéraux de travaux conclus par la Régie des bâtiments pour des marchés d'une valeur de plus de 275 000,00 EUR et d'une durée minimum de 60 jours. Cette décision fait suite à diverses expériences concluantes à l'étranger (Région Nord-pas-de-Calais en France) et au niveau régional (Bruxelles, Wallonie et Flandre).

Suite à cette décision, et afin d'organiser au mieux l'utilisation et la gestion de ces considérations sociales, **le Protocole du 18 juillet 2002 entre l'État fédéral et les Régions et la Communauté germanophone en matière de clauses sociales dans les marchés publics passés par un organisme fédéral** » a été conclu (Moniteur belge du 3 octobre 2002). Cette décision du conseil des Ministres, accompagnées du protocole d'accord, permettent l'insertion d'une clause d'exécution sociale visant à la réinsertion d'un public fragilisé sur le marché de l'emploi.

3.1.4. Collaboration avec d'autres autorités

En dépit des recommandations de l'OCDE relatives à l'élaboration d'une politique nationale en matière de marchés publics verts / durables³⁵ et malgré la demande de la Commission européenne quant aux plans d'action nationaux pour les Etats-membres³⁶, le champ d'application de ce plan reste limité au niveau fédéral (voyez le point 3.1.5.). L'OCDE fait d'ailleurs remarquer que l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de marchés publics verts / durables est précisément la coordination intergouvernementale.³⁷

³² Pour plus d'informations à propos des activités de ce groupe de travail, voyez les rapports annuels de la CIDD sur <http://www.ciddd.be/>

³³ L'arrêt Beentjes BV du 20 septembre 1988 de la Cour de justice des communautés européennes et l'arrêt Nord-Pas-de-Calais du 26 septembre 2000 de la Cour de justice des communautés européennes.

³⁴ Accord de coopération relatif à l'économie sociale approuvé par la loi du 26 juin 2001 (publication au Moniteur belge le 28 août 2001).

³⁵ OCDE C(2002)3

³⁶ Communication de la Commission au Conseil de l'Europe et au Parlement européen : Politique intégrée des produits, 5.3. a.

³⁷ OCDE, Promouvoir la Consommation Durable : Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE, 2008.

Ne fut-ce qu'en ce qui concerne les moyens et l'efficacité, il ne serait en effet pas conseillé que les différentes entités belges conduisent une politique isolée en matière de marchés publics durables sans aucune forme de concertation ou d'échange. En outre, différentes approches en matière d'instruments réglementaires ou volontaires risquent de donner lieu à des messages conflictuels de la part des autorités publiques envers les fournisseurs ou les producteurs.³⁸ Pour les PME en particulier ceci constitue un obstacle à leur participation au marché des adjudications publiques. C'est pourquoi, il est nécessaire de veiller à la complémentarité et à l'harmonisation des différentes initiatives entre les régions et le niveau fédéral, dans le respect du niveau de compétence de chacun (voir également 3.1.3.).

Il convient de veiller à avoir une même complémentarité entre le niveau européen et le niveau national, tel qu'explicitement demandé dans la communication de l'UE de 2008 (voyez le point 3.2.1. ci-après)³⁹. En effet, la Commission européenne considère comme un obstacle au Marché Interne la fragmentation actuelle des incitants et des encouragements en matière de marchés publics verts de la part de l'Union européenne et des différents pays.⁴⁰ Il est donc essentiel de suivre de près les développements européens, d'autant que le Conseil européen souhaite peut-être transposer les initiatives politiques actuelles en législation : *“ a minimum level of tools and targets for GPP, developed in close cooperation with Member States and relevant stakeholders, could be eventually harmonised in Community legislation, in order to create a level-playing field and reduce administrative burdens for European businesses, especially SMEs whose specific situation must be accounted for. Any such proposal should be subject to impact assessment.”*⁴¹

3.1.5. Consultation des organisations de la société civile en vue de la préparation du processus décisionnel.

Le 2 octobre 2006, le groupe de travail marchés publics durables CIDD/CCPIE a organisé un atelier dont l'objectif visait à identifier les difficultés et les attentes rencontrées par les acteurs sur le terrain (obligés d'intégrer les critères environnementaux et sociaux dans leurs devis). Le nouveau cadre légal a été abordé de manière pratique et chacun a pu s'exprimer à ce sujet. Par ailleurs, un débat a été ouvert, des contacts ont été établis et des expériences intéressantes ont été mises en lumière. Les informations collectées sont, entre autres, utilisées comme base du présent plan d'action.

En 2008, le ministre fédéral chargé du Climat et de l'Energie a organisé un processus de consultation portant sur différents thèmes environnementaux. Sous le volet 'modes de production et de consommation durables', les parties prenantes ont été questionnées à propos du thème des marchés publics durables. La concertation s'est déroulée les 13 et 14 mai, ainsi que le 3 juin 2008, suivie d'une évaluation politique. Dans le cadre des marchés publics durables, il convient de garder à l'esprit les engagements politiques suivants :

³⁸ EU COM(2008) 397 final

³⁹ EU COM(2008) 400/2, Marchés publics pour un environnement meilleur.

⁴⁰ EU COM (2008) 397 final

⁴¹ Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 september 2008

- 1) Retravailler le plan d'action national sur les marchés publics durables, préparé par l'administration [daté début 2007] en un plan d'action fédéral sur les marchés publics durables ;
- 2) Actualiser le Guide des achats durables et le rendre plus convivial ;
- 3) Créer un point d'appui fédéral pour les marchés publics durables.

Les résultats de la concertation ont été incorporés dans le présent plan d'action.

Pour terminer, il convient encore de signaler qu'une consultation ciblée a été organisée autour de ce plan d'action. A cet effet, l'opinion de l'ensemble des services d'achats fédéraux, des SPF, des SPP et des conseils consultatifs suivants a été demandée : le Conseil Fédéral du Développement Durable, le Conseil Central de l'Economie, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME et le Conseil de la Consommation.

Durant la mise en oeuvre de ce plan d'action, les stakeholders seront consultés. Lorsque certaines mesures touchent à des secteurs économiques bien définis, les parties prenantes de ces secteurs seront consultées.

3.2. Questions prioritaires pour la rédaction de ce plan d'action fédéral

3.2.1. Un plan d'action fédéral dans le cadre européen

Comme stipulé ci-dessus, la communication relative à une politique intégrée de produits (COM (2003) 302 def) demande aux Etats-membres d'élaborer pour 2006 des plans d'action en vue d'écologiser leurs marchés publics (voyez le point 3.1.2.). Ces plans d'action ont notamment pour objet de leur permettre « *de choisir les options les mieux adaptées à leur cadre politique et au niveau qu'ils ont atteint, tout en permettant un échange des meilleures pratiques pour faciliter la mise en oeuvre de marchés publics plus écologiques.* » En outre, dans l'Annexe II qui a pour objet les rôles et responsabilités éventuels des parties intéressées, la Commission propose aux États membres de « *supprimer du droit national les entraves à l'écologisation des marchés publics* ».

« Elle [la Commission] encourage par conséquent les États membres à se doter de plans d'action accessibles au public concernant l'écologisation des marchés publics. Ils devraient contenir une évaluation de la situation existante et des objectifs ambitieux à trois ans d'échéance. Les plans d'action devraient aussi préciser clairement les mesures qui seront prises pour y parvenir. Leur première version devrait être prête pour la fin de 2006, et sera ensuite révisée tous les trois ans. Les plans d'action ne seront pas juridiquement contraignants, mais donneront un élan politique à la mise en oeuvre de marchés publics plus écologiques et à la sensibilisation du public sur ce thème. Ils permettront aux États membres de choisir les options les mieux adaptées à leur cadre politique et au niveau qu'ils ont atteint, tout en permettant un échange des meilleures pratiques pour faciliter la mise en oeuvre de marchés publics plus écologiques. La Commission ne sera pas en reste et rédigera elle aussi un programme d'action pour la fin de 2006, dans lequel figureront les objectifs et les actions prévues pour ses propres marchés. Elle invite les autres

institutions et offices communautaires à faire de même et est disposée à partager avec eux son expérience dans ce domaine afin de leur faciliter la tâche. »⁴²

Le contenu de ces plans d'action a été plus amplement précisé dans la communication de la Commission européenne de 2008. Cette communication se focalise plus particulièrement sur la mise en avant des objectifs et sur le développement de critères en matière de marchés publics durables (verts). La Commission demande aux Etats-membres de veiller à une politique harmonisée (Europe – Etats-membres) :

“La Commission s’est engagée à promouvoir les marchés publics écologiques (MPE), car ils constituent un instrument efficace de promotion des produits et services les moins polluants sur le marché. Il en résulte une consommation plus viable et l’innovation s’en trouve encouragée, ce qui favorise la compétitivité de l’économie de l’UE.

La Commission invite les Etats-membres, le Parlement européen et le Conseil :

- à approuver l’approche et la méthode proposées pour fixer les critères communs en matière de marchés publics écologiques, l’objectif politique, ainsi que les outils recommandés pour multiplier et améliorer les MPE ;*
- à mettre en œuvre ces éléments dans le cadre de stratégies nationales en faveur des MPE et d’une coopération renforcée en la matière, en particulier aux fins de l’application des mécanismes communautaires de financement ;*
- à soutenir les travaux en cours en vue de proposer des mesures complémentaires pour garantir l’élaboration harmonisée de critères et d’objectifs en matière de MPE et maximiser le soutien politique aux MPE.”⁴³*

3.2.2. Objectifs

La concertation des parties prenantes en 2008 affirmait que des objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs, devaient être formulés. Ceux-ci devaient, d’une part, être de nature générale et, d’autre part, concerner des groupes de produits et de services spécifiques. Les parties prenantes sont arrivées au consensus suivant :

« Des objectifs tangibles (tant quantitatifs que qualitatifs) doivent être formulés, de manière générale et par groupe de produits/services. Pour le choix des groupes de produits/services et des objectifs prioritaires, plusieurs directives doivent s’appliquer :

- a) Les objectifs européens ;*
- b) Les objectifs sont fixés prioritairement pour des groupes de produits/services qui permettent d’obtenir le plus de bénéfice écologique et socio-économique ;*
- c) Les objectifs sont basés sur des informations scientifiques si possible ;*
- d) Les objectifs doivent tenir compte d’une offre suffisante sur le marché et doivent évoluer dans le temps. Ces évolutions doivent de préférence être annoncées à l’avance, afin que le marché puisse y répondre ;*
- e) La visibilité peut être un critère supplémentaire. »*

⁴² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : Politique intégrée des produits (5.3. a)).

⁴³ EU COM(2008) 400/2, Marchés publics pour un environnement meilleur. Ces propositions de la Commission européenne sont entérinées dans les conclusions du Conseil (doc. 13067/08).

Au sein de l'Europe elle-même différents objectifs sont appliqués par différents Etats-membres. D'autre part, la Commission européenne a formulé des objectifs propres à sa politique : d'ici à 2010, 50% de toutes les procédures d'adjudication doivent être 'écologiques', où 'écologique' signifie conformément aux critères 'essentiels' fixés par la Commission.⁴⁴

Formuler de manière réaliste des objectifs propres (fédéraux), généraux et relatifs aux produits, nécessiterait beaucoup de temps et de recherche. En effet, mener des études de marketing, des études scientifiques quant aux groupes de produits et de services les plus pertinents, créer des systèmes étendus de monitoring, etc. demande beaucoup de temps et n'est pas d'une grande utilité indépendamment du contexte européen et se fait au détriment de l'exécution d'autres mesures.

En conséquence, le gouvernement fédéral souhaite en premier lieu reprendre l'objectif européen. En d'autres termes, il souhaite, sur base des instruments disponibles, rendre au moins 50% de l'ensemble des procédures d'achat durables au niveau fédéral d'ici 2011. Les procédures d'achat durables sont conformes aux instructions, telles que stipulées dans les circulaires fédérales, plus particulièrement celles de l'action 1.2. et de l'action 2.1. du présent plan d'action.

D'ici la fin de la période du présent plan d'action, une évaluation aura lieu, analysant la faisabilité de cet objectif. Sur base de cela, un objectif à long terme sera fixé pour les plans d'action futurs et si nécessaire des mesures seront corrigées. La fixation de cet objectif à long terme doit également être envisagée dans le cadre d'une politique de développement durable à long terme.

3.2.3. Clauses et critères

Dans le cadre de ce plan d'action, le terme 'critère' est utilisé au sens large et est synonyme de 'aspect' ou de 'considération'. Au sens strictement juridique, il s'agit de critères de sélection ou d'attribution. Tant dans un sens général (aspects et considérations) que dans un sens juridique (sélections et attributions), les critères doivent être liés à l'objet du marché.

Par 'clauses', sont entendues les dispositions administratives et/ou contractuelles (notamment dans un cahier des charges). Elles ont trait à des conditions d'exécution du contrat.

L'intégration de clauses ou de critères durables ne vise pas à augmenter la complexité administrative pour les entreprises ou les services publics, mais à stimuler la demande de produits et de services durables. Le gouvernement fédéral souhaite en effet diminuer les charges administratives pour les entreprises, dont les PME, pour autant que c'est possible dans le cadre de la législation des marchés publics et pour autant que les trois principes de base y afférant ne soient pas menacés (libres accès aux marchés publics, traitement équitable des candidats-fournisseurs, transparence des procédures).

⁴⁴ COM(2008) 400/2

La concertation des parties prenantes en 2008 stipulait que les critères développés doivent de préférence être repris au niveau européen. Les parties prenantes ont atteint le consensus suivant :

« Si l'on trouve une disponibilité suffisante de produits/services sur le marché, on utilise de préférence des critères de labels existants, de préférence acceptés au niveau européen, qui répondent aux conditions fixées dans le texte [les critères doivent constituer une plus-value à la loi]. Si la disponibilité des produits ou services n'est pas suffisante (ou s'il n'existe pas de labels de qualité spécifiques), les critères doivent de préférence être fixés en concertation.

Il est également possible d'utiliser des critères fixés au niveau national, européen ou international pour intégrer des critères durables dans les marchés publics.

Les labels doivent toujours être utilisés dans le cadre légal relatif aux marchés publics et doivent pouvoir servir de justificatif, tout en prévoyant la possibilité de démontrer d'une autre façon que les critères présumés sont satisfaits. »

Par ailleurs, la concertation des parties prenantes a indiqué que des critères minimums ambitieux par groupe de produits devraient être fixés au niveau national ou même européen, mais estimait que les autorités qui désirent aller plus loin ne devraient pas être freinées. Cela signifie que :

- (1) des projets pilotes qui vont plus loin que les critères minimums doivent rester possibles,
- (2) les critères minimums ne se limitent pas aux critères verts, mais se concentrent davantage sur des critères durables ;
- (3) l'utilisation de critères minimums ne doit pas être utilisée comme argument à l'encontre du développement de critères plus ambitieux.

Il convient à cet effet de développer un instrument convivial. L'harmonisation avec les initiatives d'autres autorités (voyez le point 3.1.4.) est dans ce cas nécessaire.

3.2.4. Critères pour des groupes de produits et de services prioritaires

En ce qui concerne l'impact écologique, la recherche scientifique européenne stipule que certains groupes de produits permettent de générer de meilleurs gains environnementaux. L'étude EIPRO en est un exemple.

Le gouvernement fédéral souhaite au moins se pencher pendant les années à venir sur les groupes de produits et de services suivants : voitures, alimentation et restauration, électricité verte, bois durable et gestion des bâtiments.⁴⁵

En ce qui concerne la problématique sociale, les services et les travaux feront l'objet d'une attention particulière, de même que des groupes de produits spécifiques. Priorité sera donnée aux services travaillant avec des produits (probablement) toxiques et aux groupes de produits socialement sensibles. Par ailleurs, le manuel 'Marchés Publics Sociaux' de la Commission européenne est attendu, ainsi que les résultats de l'étude décrite dans l'action 2.3.

⁴⁵ Pour certains groupes de produits ou de services des critères européens avaient déjà été développés : voyez : http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

3.2.5. Monitoring

La concertation dans le cadre de l'atelier de 2006 constatait déjà qu'en Belgique aucune expérience convaincante et connue en matière de monitoring des marchés publics durables n'existait. Développer un tel système pour le gouvernement fédéral est en conséquence nécessaire, afin de mesurer la réalisation ou non des objectifs fixés. Dans la mesure du possible, un rapprochement vis-à-vis de la méthodologie européenne sera recherché. Par ailleurs, lors du développement de ce monitoring, il faudra veiller à prendre en compte la mesure dans laquelle les PME peuvent concourir aux marchés publics.

3.3 Points d'attention transversaux

3.3.1 Egalité des chances

La loi du 12 janvier 2007 visant le contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales⁴⁶ impose à chaque ministre de veiller à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre dans le cadre des procédures de passation de marchés publics.⁴⁷ Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration, de même que la reconnaissance de l'emploi comme élément clé du processus d'intégration, sont reconnus comme principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne. De manière générale, notre législation en matière d'égalité de traitement couvre davantage de motifs de discrimination et s'applique dans plus de domaines que ceux imposés par les directives européennes 2000/43, 2000/78 et 2004/113. Ainsi, outre les motifs visés par les directives tels que le sexe, l'origine ethnique, les convictions, le handicap, l'âge ou encore l'orientation sexuelle, elle couvre également les discriminations fondées sur l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, la caractéristique physique ou génétique, l'origine sociale, la nationalité, l'ascendance, l'origine nationale ou la couleur de peau et ce, dans tous les champs de compétences du législateur fédéral et des entités fédérées. Les principes d'égalité des chances, de non-discrimination et de diversité peuvent être intégrés dans les différentes phases des marchés publics. En voici quelques exemples :

a) Motif d'exclusion :

Possibilité d'exclure des entreprises dans le cas d'une infraction à la législation sociale / discrimination (si l'entreprise a été condamnée sur la base d'une de ces législations par exemple).

b) Modalité d'exécution :

L'article 40 de la nouvelle loi relative aux marchés publics stipule que le pouvoir adjudicateur a la possibilité de déterminer des conditions contractuelles relatives à l'exécution du marché et qui poursuivent des objectifs sociaux. Ces conditions

⁴⁶ M.B., 13 février 2007.

⁴⁷ Voyez l'article 3 de la loi 'gender mainstreaming'.

d'exécution peuvent avoir trait à des buts tels que la formation de chômeurs de longue durée et des jeunes, la promotion de l'intégration des personnes qui ne sont pas suffisamment intégrées dans le circuit professionnel, des mesures visant à favoriser les personnes du sexe non-représenté, des personnes handicapées et des personnes d'origine étrangère.

c) L'objet du marché :

L'objet d'un marché public peut être l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services conformes à la législation belge, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement. Le pouvoir adjudicateur peut dès lors préciser ses exigences en la matière dans le cadre des spécifications techniques qui s'appliquent pour l'exécution du marché mais il appartient en tout état de cause au futur adjudicataire de s'y conformer. Ainsi, des aspects de genre/diversité pourraient être insérés, tels que l'accessibilité aux bâtiments, les produits et services, plus particulièrement pour les personnes souffrant d'un handicap professionnel par exemple.

Ces aspects peuvent aussi être considérés comme optionnels plutôt que comme des spécificités techniques (d.i.exigences minimales). Dans ce cas, les adjudicataires peuvent avantager lorsque l'administration adjudicatrice prévoit des points supplémentaires lors de l'attribution du marché. Ici aussi, un lien explicite avec l'objet du marché doit rester la règle.

Dans la brochure 'égalité des femmes et des hommes dans les marchés publics'⁴⁸, publiée par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, différents exemples concrets sont donnés, ainsi que des recommandations.

Le dossier 'critères sociaux pour l'égalité des chances et de traitement dans les marchés publics'⁴⁹ publié par le Forum des Minorités, reprend un aperçu de différentes recommandations et bonnes pratiques.

3.3.2 Petites et Moyennes Entreprises

Lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ce plan d'action une attention particulière sera accordée aux Petites et Moyennes Entreprises (PME). Les PME sont un des vecteurs de croissance de notre économie. Conformément au principe "Think Small First" du Small Business Act de l'Union européenne, les mesures visant à rendre les marchés publics plus durables doivent aussi être adaptées aux PME.

Malgré le fait que les PME constituent la majeure partie des entreprises belges, force est de constater qu'elles sont sous représentées dans le marché des adjudications publiques. L'introduction de critères et clauses dans les marchés publics introduit un risque de rendre encore plus compliqué l'accès à ce marché. Dès lors, il convient de prendre en compte les éléments suivants lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre du présent plan d'action :

⁴⁸ <http://www.iefh.fgov.be/ShowDoc.aspx?levelID=29&objectID=365&lang=nl>

⁴⁹ <http://www.minderhedenforum.be/documents/Minderhedenforum-20081101dossierdiversiteitsclausules.pdf>

- (1) Les critères et les clauses prévues devront aussi être suffisamment accessibles aux PME. Une attention toute particulière sera nécessaire dans le cas des clauses sociales.
- (2) Les instruments utilisés pour garantir la durabilité des marchés publics devront être adaptés aux PME. Etant donné que les PME ne bénéficient pas des économies d'échelle comme les grandes entreprises, elles rencontrent souvent des difficultés pour obtenir des labels, alors que leurs produits ou services répondent bien aux critères prévus par ces labels. Dès lors, il est important de prévoir que les PME peuvent aussi prouver par des moyens alternatifs, mais juridiquement corrects, qu'elles répondent aux critères et clauses des marchés publics.
- (3) Les procédures à suivre par les entreprises qui souhaitent participer à un marché public doivent être claires et le plus simples possibles.
- (4) Il faut éviter que les PME soient confrontées à une série de critères, clauses et procédures qui diffèrent entre les niveaux de pouvoirs. C'est pourquoi, il faudra veiller à l'homogénéité et la concordance entre les dispositions prévues par les différents niveaux de pouvoirs.
- (5) Toutes les informations doivent être claires et adaptées à tous les candidats, et donc aussi les PME.
- (6) Les PME doivent pouvoir trouver toutes les informations utiles concernant les marchés publics (durables) auprès d'un guichet unique. C'est pourquoi un guichet pourrait être mis en place afin de répondre à toutes leurs questions concernant les marchés publics (durables).

3.3.3. L'économie sociale

Cette autre forme d'économie n'est pas exclusivement basée sur une logique de profit mais repose sur quelques principes essentiels parmi lesquels figurent :

- l'autonomie de gestion par rapport aux pouvoirs publics,
- la priorité du travail sur le capital lors de la redistribution des bénéfices,
- la finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que le profit,
- un processus de décision démocratique,
- la production écologiquement responsable et dans une optique de développement durable.

Ces particularités permettent donc d'offrir des perspectives d'emploi à des travailleurs qui éprouvent généralement des difficultés à en trouver.

La législation sur les marchés publics permet de réserver des marchés uniquement pour des entreprises d'économie sociale et ceci pour des marchés publics qui ne sont pas soumis à des obligations résultant notamment de directives européennes. Dans le cadre de leur étude de marché, nous conseillons aux acheteurs de vérifier si leurs livraisons de biens ou de services conviennent ou non aux entreprises d'économie sociale.

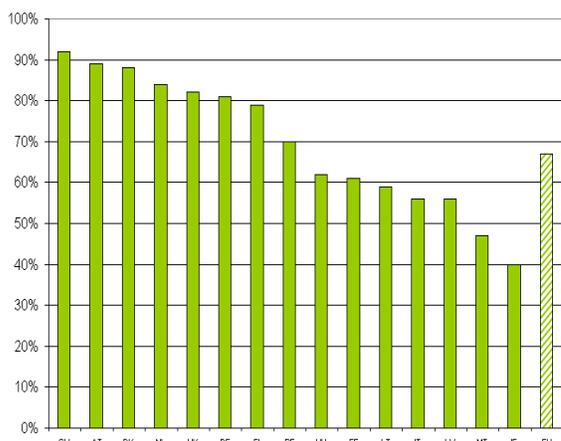
PARTIE 2 : DÉVELOPPEMENT DU PLAN D'ACTION FÉDÉRAL

CHAPITRE 4 : Obstacles à l'intégration des aspects de durabilité dans les marchés publics

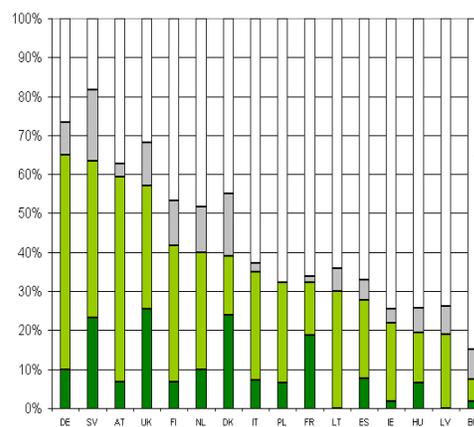
4.1. Etat d'avancement quant aux marchés publics durables en Belgique

En Belgique, nous ne disposons pas encore d'un tableau systématique de l'intégration des critères environnementaux et sociaux dans les marchés publics. Une première série de données peut être trouvée dans le rapport d'un Consortium de cinq organisations européennes, rédigé à la demande de la Commission européenne.⁵⁰ Ces documents s'attachent toutefois davantage aux aspects écologiques qu'aux aspects sociaux.

L'étude menée à la demande de la Commission européenne fait apparaître que 67 % des organismes européens interrogés (à l'aide de questionnaires) affirment prendre en compte des critères environnementaux dans leurs cahiers des charges. Avec 70 % de réponses affirmatives, la Belgique se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne (cf. graphique 1). Sur la base de ces données, les auteurs de l'étude concluent que la notion d'« marchés publics vert » est connue et répandue. Le graphique 2, basé sur une analyse de cahiers des charges choisis de façon aléatoire et pour lesquels les chercheurs ont vérifié l'intégration effective de critères environnementaux, indique qu'en réalité, ce sont 37 % des cahiers des charges européens qui intègrent des critères verts. Pour notre pays, ce pourcentage se réduit à moins de 10 %. Finalement, il convient de remarquer que les graphiques ci-dessous ne font aucune différence en termes de niveau d'autorité.



Graphique 1 : Comportement d'achat vert tel qu'il est perçu

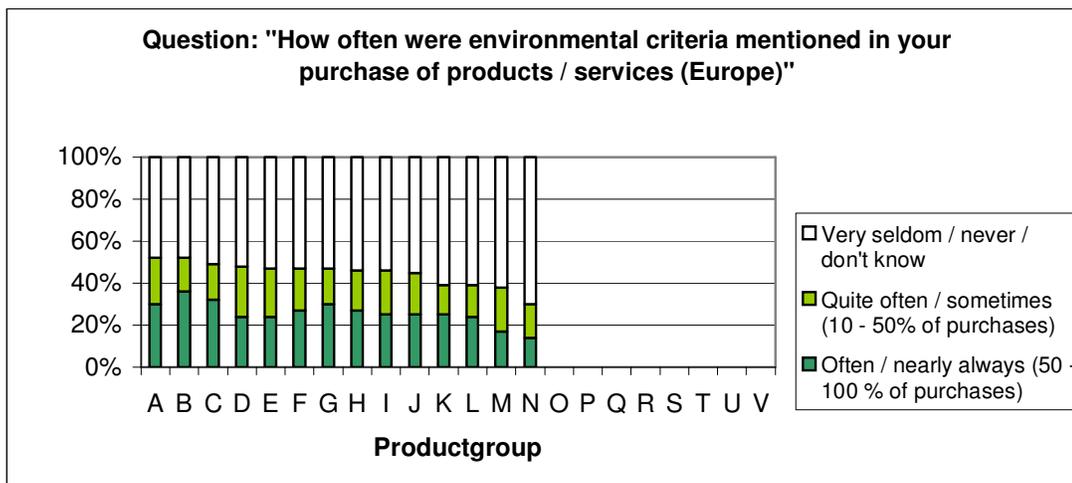


Graphique 2 : Achats verts – gris effectifs⁵¹

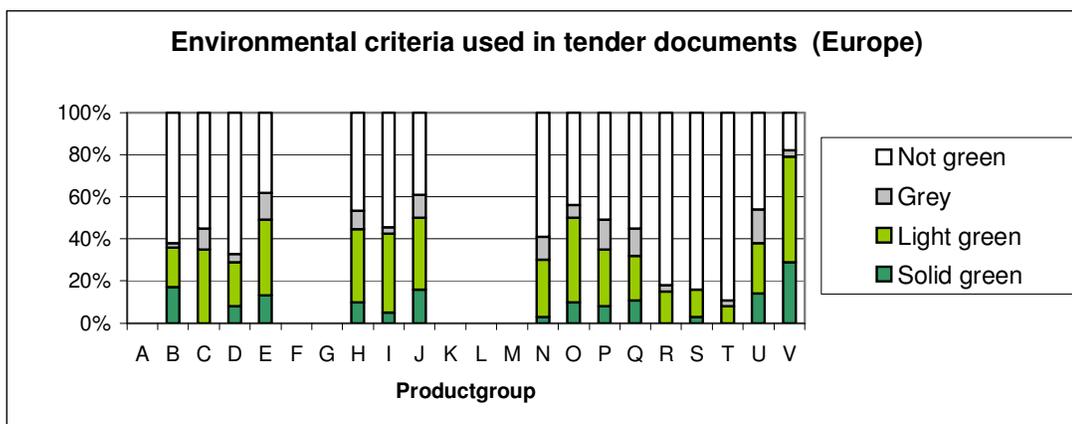
⁵⁰ Dans le cadre de l'étude *Green Public Procurement in Europe, Status Overview*, 2005, des questionnaires ont été envoyés entre autres à 72 organisations belges (issues des secteurs de l'eau, de l'énergie, du transport et des télécommunications, les autorités locales, régionales ou centrales et les services (semi)-publiques) ; le taux de réponse a été de 53. En outre, plus de 1000 cahiers des charges provenant de tous les Etats membres de l'UE ont été examinés (dont 53 cahiers des charges belges).

⁵¹ 'Non vert' signifie qu'aucune spécification verte n'a été trouvée ; 'Gris' signifie que des tentatives en vue de spécifications vertes ont été trouvées, mais que celles-ci ne conduiraient pas à un produit plus vert. (Exemple : 'Les aspects environnementaux sont envisagés.') ; 'Gris clair' signifie que 1 à 3 spécifications claires ont été trouvées dans la soumission. (Exemple : 'Les PC doivent répondre aux exigences énergétiques, définies par le label Energy Star') ; 'Vert foncé' signifie que plus de 3 spécifications ont été trouvées.

La différence entre l'usage de critères environnementaux tel qu'il est perçu et leur présence effective dans les cahiers des charges se manifeste également dans les différents groupes de produits et de services (cf. graphiques 3 et 4).



Graphique 3 : Usage de critères environnementaux tel qu'il est perçu, par groupe de produits / service (Europe)



Graphique 4 : Usage de critères environnementaux tel qu'il apparaît à l'analyse des cahiers des charges.⁵²

A	Wood or wood products
B	Paper, printed matter, printing, publishing and related
C	Cleaning services
D	(Electrical) machinery, equipment, appliances
E	Construction work, including building installation
F	Wood or wood products
G	Gardening, horticultural services
H	Motor vehicles, trailers, vehicle parts, transport
I	Catering, food products and beverages
J	Furniture, manufactured goods, handicrafts, special
K	Electricity, gas, nuclear energy and fuels, steam, hot
L	Fuels or petroleum products

⁵² 'Non vert' signifie qu'aucune spécification verte n'a été trouvée ; 'Gris' signifie que des tentatives en vue de spécifications vertes ont été trouvées, mais que celles-ci ne conduiraient pas à un produit plus vert. (Exemple : 'Les aspects environnementaux sont envisagés.') ; 'Gris clair' signifie que 1 à 3 spécifications claires ont été trouvées dans la soumission. (Exemple : 'Les PC doivent répondre aux exigences énergétiques, définies par le label Energy Star') ; 'Vert foncé' signifie que plus de 3 spécifications ont été trouvées.

M	Medical and laboratory devices, optical and precision
N	Textiles, clothing and footwear
O	Office machinery
P	Architectural, engineering, construction, installation and related technical consultancy services
Q	Transport and communication services
R	Education, health, recreational services
S	Professional services
T	Computer and related services
U	Chemical products, rubber, plastic
V	Sewage- and refuse-disposal services, sanitation and environmental services

Les données des graphiques 3 et 4 font apparaître que pour les catégories Papier, Services de nettoyage et Appareils électriques, les acheteurs européens se montrent légèrement trop positifs quant à l'intégration de ces critères dans les cahiers des charges. Le taux d'intégration effectif est inférieur à 40 %.

Il convient de noter que les acheteurs belges font preuve d'un optimisme encore bien plus grand, puisqu'ils estiment que 82 % des cahiers des charges portant sur les services de nettoyage intègrent « parfois à presque toujours » des critères environnementaux. Pour le papier et les matériaux de publication, ils estiment qu'il en est ainsi dans 80 % des cas.⁵³

4.2. Obstacles et défis quant à l'intégration de critères de durabilité dans les marchés publics

Afin d'orienter des mesures vers une politique de marchés publics durables, il est indispensable de comprendre les obstacles à surmonter. Dans le passé, bon nombre d'études qualitatives et quantitatives ont été menées à ce sujet. C'est pourquoi le présent plan d'action mentionne les principales entraves actuelles, telles qu'indiquées par l'OCDE et la Commission européenne et ayant trait aux marchés publics verts. Cependant, nous pouvons présumer que celles-ci s'appliquent également dans une large mesure aux marchés publics durables.⁵⁴

- 1) Il existe un manque de connaissances quant aux aspects environnementaux et au développement de critères environnementaux. Par ailleurs, trop peu de critères environnementaux seraient développés pour les produits et les services. Lorsqu'ils sont disponibles, les mécanismes seraient inadéquats pour permettre une diffusion et une accessibilité au public, tels que bases de données, manuels, outils internet...
- 2) Une incertitude existe toujours quant aux possibilités légales d'intégrer les critères durables dans les marchés publics.
- 3) En outre, il existe toujours un manque de formation des pouvoirs adjudicateurs.

⁵³ Il faut noter une exception importante pour ce qui est de l'utilisation de critères environnementaux dans les cahiers des charges, à savoir ceux de la catégorie V : eaux résiduaires et services d'élimination des déchets, traitement des déchets et services environnementaux.

⁵⁴ Voir (1) rapport OCDE: *Promouvoir la Consommation Durable : Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE (2008)*, (2) EU COM (2008) 400/2 *Marchés publics pour un environnement meilleur* et (3) Take 5 (pour le compte de la Commission européenne), *Marchés publics écologiques en Europe : Conclusions et recommandations (2006)*. Selon cette dernière étude, les entraves belges correspondent fortement aux européennes.

- 4) Il existe un manque de soutien politique et administratif, de sorte que les moyens disponibles soient limités pour la mise en œuvre et la promotion des marchés publics durables.
- 5) Il existe un manque d'échange d'informations coordonné entre tous les niveaux de pouvoirs
- 6) L'hypothèse selon laquelle trop peu de produits et de services durables sont disponibles est également avancée.
- 7) La perception existe selon laquelle les produits durables sont plus chers que des produits similaires, non écologiques. De même, il n'y aurait pas suffisamment d'informations quant au prix de revient de ces produits et au coût global du cycle de vie de ces produits.
- 8) Nous sommes peu informés quant aux avantages des produits et des services durables.

CHAPITRE 5 : Détermination des objectifs stratégiques et des directives

5.1. Objectifs stratégiques

Sur base de l'analyse ci-dessus (voyez le chapitre 4) et de la description des obstacles, plusieurs objectifs stratégiques peuvent clairement être identifiés sous forme de piliers (building blocks) de ce plan d'action fédéral.

A ce propos, il est à noter que l'obstacle 8 ne doit pas spécifiquement être pris en considération dans le cadre des marchés publics durables. En conséquence, ce plan d'action fait référence à la concertation relative au plan fédéral en matière de politique intégrée de produits et à la mise à disposition d'informations au consommateur pour le développement d'autres mesures spécifiques à ce propos.

De même, l'obstacle 6 peut être analysé dans un cadre plus vaste que celui des marchés publics durables. Dans ce plan d'action, cet obstacle est principalement interprété dans la perspective de l'innovation.

Les autres objectifs sont considérés comme directement pertinents pour ce plan d'action. Ils sont repris dans les objectifs suivants :

Objectif 1 : Garantir l'expertise technique relative aux critères durables.

Objectif 2 : Garantir l'expertise technique relative aux aspects légaux.

Objectif 3 : Garantir le transfert d'informations au sein des services publics fédéraux et du Ministère de la Défense.

Objectif 4 : Offrir une base politique et administrative pour la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de marchés publics durables.

Objectif 5 : Garantir la coordination et l'échange d'informations entre les différents niveaux politiques et les parties prenantes.

Objectif 6 : Mener une étude relative aux possibilités d'organiser des procédures d'adjudication innovantes.

Objectif 7 : Informer quant au prix de revient des produits durables.

Les objectifs sont davantage concrétisés dans un nombre de mesures qui seront prioritaires pour le gouvernement fédéral au cours des trois années à venir.

5.2. Directives

Les objectifs stratégiques prioritaires de ce plan d'action relatif aux marchés publics durables constituent la base des mesures concrètes décrites ci-après. A ce propos, il paraît essentiel d'élaborer quelques directives quant à la manière dont ceux-ci doivent être poursuivis dans le cadre de l'ensemble des actions.

Les mesures doivent prendre en considération tant la composante environnementale et économique que la composante sociale (directive 1).

Les Mesures ne peuvent pas affaiblir la **position concurrentielle** des entreprises belges et elles doivent contribuer à une **participation accrue des PME** au marché des adjudications publiques (directive 2)

Par ailleurs, les mesures proposées en vue d'atteindre les objectifs du plan doivent obligatoirement être *confrontées à la législation et à la réglementation belge et européenne en matière de marchés publics (directive 3).*

En dépit d'un soutien politique solide, une véritable politique durable en matière de marchés publics ne peut pas voir le jour sans un *soutien solide de la hiérarchie et un minimum de modifications en ce qui concerne les pratiques politiques et organisationnelles (directive 4).*

L'élaboration et surtout l'exécution des mesures décrites dans ce plan d'action en matière de marchés publics durables doivent compter sur *un soutien politique solide et structuré (directive 5).*

Finalement, les mesures doivent autant que possible tenir compte des *éventuelles synergies et des priorités politiques sur le plan international, européen, fédéral, régional, communautaire et local (directive 6).* La politique en matière de marchés publics durables a par ailleurs des points communs avec les lignes politiques relatives à la consommation et la production durables, à la responsabilité sociale des entreprises, au développement durable, etc. à différents niveaux.⁵⁵

⁵⁵ Pour la politique en matière de modes de consommation et de production, voyez plus spécifiquement le point 3.1.2, dernier paragraphe.

CHAPITRE 6 : Développement des objectifs stratégiques

Le présent chapitre développe davantage les objectifs stratégiques du chapitre 5 en mesures concrètes et ont trait aux trois prochaines années.

Objectif 1 : Garantir l'expertise technique relative aux critères durables

Action 1.1. : Actualiser le Guide des achats durables et le rendre plus convivial

Pour actualiser la méthodologie du guide, le SPP Développement durable s'est basé sur les résultats de la concertation des parties prenantes (2008)(voir 3.1.5. et 3.2.3.). Dans le cadre de la consultation relative au présent plan d'action (fin 2008), bon nombre de parties prenantes ont demandé des explications complémentaires quant à cette méthodologie, plus particulièrement quant à l'établissement de critères des groupes de produits et de services. C'est pourquoi, nous proposons une explication succincte :

- L'instrument est destiné en premier lieu aux acheteurs publics. Ils peuvent reprendre dans leurs cahiers des charges des critères et des clauses pertinents pour les produits ou les services. Les informations contenues dans le guide seront aussi accessibles de façon complète aux entreprises et elles seront intégrées aux informations contenues dans la circulaire prévue à l'action 1.2.
- Le point de départ est la collecte et la classification de critères, ayant déjà été développés par des organismes accrédités de labellisation dans les pays voisins (gestion des critères) (voir 3.2.3.). Les labels peuvent être utilisés comme preuve qu'un certain produit ou service satisfait aux exigences d'un cahier des charges, mais toute autre démonstration est également possible. Il n'est donc pas nécessaire d'avoir l'un ou l'autre label, mais par contre, il est indispensable de satisfaire à certains critères.
- Pour l'identification des groupes de produits et de services, les labels de type 1 (réf. ISO 14024) dans les pays voisins sont passés au crible. Si aucun label de type 1 n'était (n'est) disponible pour certains groupes, des labels de type 2 ont été recherchés (réf. ISO 14021), ou éventuellement des labels de type 3 (réf. ISO 14025).⁵⁶ En 2008, un premier ensemble de quelque 250 groupes de produits et de services a été identifié.

⁵⁶ Le label environnemental de type 1 (rréf. ISO 14024) est un label environnemental basé sur un contrôle indépendant. Il peut être octroyé par une instance publique ou par une association sans but lucratif. Les critères sont, en principe, relatifs aux différents aspects et effets écologiques du produit et tiennent compte de son cycle de vie complet. Des exemples classiques sont l'Ecolabel européen, le Nordic Ecolabeling scandinave et le label allemand 'Ange Bleu'. Les auto-déclarations environnementales (type 2) sont des exigences environnementales établies par un producteur ou un distributeur et qui concernent le plus souvent un seul aspect environnemental. La norme ISO 14021 détermine les exigences de ces auto-déclarations, les termes utilisés (recyclable, longue durée de vie, économe en énergie...). Le type 3 (réf. ISO 14025) sont des déclarations environnementales provenant d'un producteur ou d'un distributeur devant encore être contrôlées par une partie tierce indépendante. Généralement, la déclaration repose sur la LCA, mais peut également comporter d'autres aspects.

- L'un des principaux points d'attention est l'établissement de la liste des critères communs des différents labels relatifs à un certain service ou produit dans un modèle de cahier des charges. Il s'agit d'une première indication de la base (dans les pays voisins) quant à certains critères et éventuellement quant à une offre de marché (potentielle).
- Des critères clés et détaillés pour des groupes de produits ou services, développés au niveau européen, seront pris en considération.⁵⁷. Tant qu'une harmonisation complète n'aura pas eu lieu, il sera fait référence aux critères des labels de Type 1 utilisés dans les pays environnants.
- Les labels étudiés concernent généralement des labels environnementaux. Ceci n'empêche pas que des clauses et des critères sociaux et éventuellement des critères économiques soient peu à peu intégrés dans l'instrument.
- Les critères relatifs aux groupes de produits spécifiquement sensibles socialement du point de vue social (travail des enfants dans l'industrie du textile e.a.) et du bien-être animal (tests sur les animaux e.a.) feront l'objet d'une analyse plus détaillée.
- Une concertation continue avec les parties prenantes, dont entre autres les PME issues de divers secteurs, sera nécessaire. Voici quelques points importants à cet égard :
 - i. la disponibilité sur le marché (belge) de certains produits et services qui satisfont aux critères, tout en faisant attention à ce que ces produits et services puissent être offerts non seulement par des grandes entreprises mais aussi par les PME ;
 - ii. le renforcement ou non du caractère strict des critères ;
 - iii. la prise en considération de labels supplémentaires ou de preuves alternatives juridiquement correctes qui démontrent qu'il est répondu aux critères ;
 - iv. etc.
- Le site internet du guide des achats durables sera publié en parallèle avec une consultation des parties prenantes, dont les secteurs concernés, et une étude de marché. Les résultats de ces deux processus seront présentés lors d'un forum avec les parties prenantes afin de discuter des améliorations possible du site internet du guide des achats durables.
- Etant donné qu'il convient de surveiller l'objectivité de l'instrument, la contribution financière des entreprises à la gestion des critères ou à la concertation avec les parties prenantes et/ou les secteurs ne sera à aucun moment demandée.
- Le développement des critères et la gestion des critères se font également par le biais d'autres organisations et services publics en Belgique.⁵⁸ Afin de garantir la clarté pour le monde des entreprises, et donc les PME, une harmonisation conjointe sera réalisée (voir 3.2.3.).

⁵⁷ Vous trouverez les critères européens sur http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

⁵⁸ Sans être limitatif, nous pensons principalement à ce propos à www.achatsverts.be, www.ovam.be/producttest et www.milieukoopwijzer.be. En passant, il convient également de signaler que des sites similaires ont été développés dans les pays voisins.

L'objectif est de reprendre les critères développés dans les fiches du guide. Ces fiches pourront ensuite être intégrées dans les modèles de cahiers des charges pour les groupes de produits et de services qui sont offerts par CPA/CMS. Les exigences seront présentées dans les différents éléments d'un marché public type (objet du marché, critères d'exclusion, spécifications techniques, conditions d'exécution et autres). Le caractère obligatoire ou recommandé de ces dispositions sera clarifié dans la circulaire de l'action 1.2.

Une actualisation et un suivi permanents de l'instrument seront prévus par le biais du SPP Développement Durable.

Finalement, il convient d'actualiser la circulaire P&O/DO/1 du 27 janvier 2005, qui détermine le cadre juridique de ce Guide des achats durables (voyez l'action 1.2.).

Liens avec d'autres domaines politiques

Cette action est

- un développement de l'atelier production et consommation durables de 2008, mesure 9 (actualiser le site du Guide des achats durables et le rendre plus convivial),
- une interprétation de la mesure relative à la formulation d'objectifs en matière d'électricité verte de l'action 'politique climatique à court et long terme' du (avant projet) de Plan Fédéral Développement Durable 2009 - 2012.

Exécution : SPP Développement Durable

Budget :

Actualisation d'un premier groupe de produits et services : 50.000 EUR d'ici le début 2009 ; pour un second groupe de produits et services 67.000 EUR à partir de 2009 et ensuite prévoir des moyens pour une actualisation permanente.

Action 1.2. : Actualiser la circulaire P&O/DO/1

La circulaire P&O/DD/1 du 27 janvier 2005 stipule que : *“L'autorité fédérale doit remplir une fonction d'exemple. C'est pourquoi, tous les pouvoirs adjudicateurs des services publics fédéraux et de programmation, et des organisations d'intérêt public soumis à l'autorité, au contrôle ou à la tutelle de l'Etat, doivent appliquer les prescriptions écologiques et éthiques mentionnées sur le site web : <http://www.guidedesachatsdurables.be...>”*

- Etant donné que la circulaire fait référence à des catégories de produits qui sont également mentionnées sur le site web du Guide des achats durables, il est recommandé de prévoir une bonne harmonisation entre le guide et la circulaire.

- L'actualisation de la circulaire déterminera à quel moment les services publics devront obligatoirement reprendre les critères dans les cahiers des charges, et à quel moment ils pourront le faire de manière facultative. Les critères de base pour les groupes de produits et de services développés par la Commission européenne devront à tout le moins être repris obligatoirement dans les cahiers des charges. Ceci est par ailleurs en rapport avec le débat relatif au monitoring (voyez ci-après les actions sous l'objectif 3).
- La circulaire décrit par ailleurs le reporting relatif à l'intégration des critères durables dans les cahiers des charges fédéraux. Le reporting sera mis au point en fonction des initiatives de la Commission européenne en matière de reporting durable et de reporting global à propos des marchés publics qui seront développés par le SPF Chancellerie du Premier Ministre (voyez ci-après les actions sous l'objectif 3).

Liens avec d'autres domaines politiques

Cette action est

- un développement de l'action 1 (consolider la durabilité des marchés publics), mesure 2 (évaluation de la circulaire P&O/DD/1) du Plan d'Action Fédéral Responsabilité Sociétale des Entreprises en Belgique (2006).
- un développement de l'atelier production et consommation durables (2008), mesure 9 (actualiser le Guide des achats durables et le rendre plus convivial).

Exécution :

Le SPP Développement Durable, la cellule Conseil et Politique d'Achats (CPA), le SPF Personnel et Organisation et le SPF Chancellerie du Premier Ministre.

Budget : neutralité budgétaire

Objectif 2 : Garantir l'expertise technique relative aux aspects légaux

Action 2.1. Informer quant aux possibilités légales

Dès que la nouvelle législation relative aux marchés publics sera entrée en vigueur et que les arrêtés d'exécution nécessaires seront pris (voyez le point 2.3.), il convient d'organiser la diffusion des informations, ainsi que la formation ciblée des divers services d'achats fédéraux, leur permettant d'avoir plus de clarté quant aux nouvelles possibilités de la législation, en ce compris les possibilités sur le plan de l'intégration des critères de durabilité dans les marchés publics. Par ailleurs, une diffusion d'information vers les entreprises et en particulier les PME sera prévue.

- Le dernier état d'avancement quant à l'actualisation de la réglementation en matière de marchés publics durables sera disponible sur le portail : http://www.belgium.be/fr/economie/marches_publics/index.jsp Il est également possible de se référer au site internet proposé par le SPF Chancellerie du Premier Ministre : www.16procurement.be
- La campagne d'information relative à la nouvelle législation marchés publics, en ce compris l'information quant aux différentes possibilités de tenir compte du développement durable à différents niveaux d'un marché public, se fera par le Réseau CPA/CMS.
- D'autre part, le SPF Chancellerie du Premier Ministre, service des marchés publics, rédigera une circulaire adressée à l'ensemble des autorités et des services aux différents niveaux des pouvoirs publics, clarifiant les possibilités juridiques d'utilisation des aspects du développement durable dans les marchés publics.

Liens avec d'autres domaines politiques

Cette action est le développement de l'action 1 (consolider des marchés publics durables), mesure 1 (communication relative à la nouvelle législation et ses arrêtés d'exécution) du Plan d'Action Fédéral Responsabilité Sociétale des Entreprises en Belgique (2006).

Exécution :

Le Réseau CPA/CMS et le SPF Chancellerie du Premier Ministre. La diffusion d'information à destination des PME sera assurée par un guichet unique du SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie.

Budget :

Campagne d'information : le Réseau CPA/CMS

Circulaire : neutralité budgétaire

Diffusion d'information vers les PME (dans le cadre du budget du Plan PME)

Action 2.2. Former les pouvoirs adjudicateurs fédéraux

- L'Institut de Formation de l'Administration Fédérale (IFA) du SPF Personnel et Organisation organise de manière régulière une formation des pouvoirs adjudicateurs fédéraux. La manière dont cette formation peut être étendue aux marchés publics durables sera étudiée. La problématique relative à la gestion des stocks et la nécessité réelle de certains produits et services peuvent également être abordées à ce stade.

- La manière d'intégrer cette problématique dans le cadre des formations certifiées en matière de marchés publics au sein de l'IFA sera également étudiée.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Le SPP Développement Durable et l'IFA.

Budget : Neutralité budgétaire

Action 2.3. Garantir l'intégration des aspects éthiques/sociaux dans les marchés publics.

L'intégration de critères environnementaux dans les marchés publics ne pose presque plus aucun problème du point de vue juridique. Dans la plupart des cas, la détermination de l'objet du marché, l'énumération des spécifications techniques, des critères d'adjudication et des conditions d'exécution sont généralement acceptés comme étant les plus indiqués pour l'intégration de ces critères dans les marchés publics.⁵⁹

En ce qui concerne les aspects sociaux, certains pouvoirs adjudicateurs craignent de s'engager sur un terrain encore trop inconnu. En dépit de différentes tentatives de la part des autorités en vue de clarifier la situation⁶⁰, tenir compte des aspects sociaux ou éthiques donne dans certains cas encore lieu à des discussions.

Une attention particulière doit être accordée aux PME et aux entreprises de l'économie sociale (voir aussi action 4.1.). Il faudra veiller à l'impact éventuel de l'intégration de ces critères sur les PME.

⁵⁹ La présente liste n'est pas exhaustive. En effet, nous pouvons également penser aux critères d'exclusion, à la preuve de la capacité technique, à l'enquête de marché préliminaire, à l'utilisation de variantes, etc. afin d'intégrer les aspects environnementaux dans les marchés publics.

⁶⁰ COM (2001) 566 final relatif au droit communautaire applicable aux marchés publics et aux possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans les marchés publics et VVSG, Leidraad voor sociale criteria in overheidsopdrachten, 2008.

- À cet effet le groupe de travail marchés publics durables de la CIDD étudiera en collaboration avec les régions la manière dont les aspects sociaux peuvent être plus rapidement intégrés dans les marchés publics, en tenant compte de la faisabilité pour les entreprises, en particulier les PME. La note flamande sur les lignes de force dans le cadre de la préparation du Plan d'action flamand marchés publics durables, stipule par exemple qu'un mouvement de rattrapage sera effectué dans le domaine du volet social des marchés publics (ligne de force 5), entre autres au moyen de l'élaboration de directives pour l'intégration des considérations sociales dans les marchés publics.
- La collaboration se voit également dans l'accord de coopération entre l'Etat, les Régions et la Communauté germanophone du 4 juillet 2000 relatif à l'économie sociale⁶¹. Dans cet accord, un engagement clair existe en vue d'étudier les possibilités légales d'incorporer des clauses sociales dans les marchés publics et de développer une proposition à cet effet (voyez le point 3.1.3.).

Pour le développement de cette action, il sera tenu compte d'initiatives similaires au niveau international.⁶² Ainsi, le manuel 'Marchés Publics Sociaux', annoncé par la Commission européenne, peut éventuellement constituer un point de référence important.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Le groupe de travail marchés publics durables de la CIDD en collaboration avec les régions

Budget :

A examiner

⁶¹ Accord de coopération relatif à l'économie sociale, ratifié par la loi du 26 juin 2001 (publication au Moniteur belge le 28 août 2001).

⁶² Début 2004, une Task Force a été créée ayant pour objectif de vérifier, sur base de la méthode LCC, comment les aspects sociaux peuvent également être intégrés dans une analyse du cycle de vie. Cette Task Force s'inscrit dans le cadre de la Life Cycle Initiative du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et de la Société de Toxicologie et Chimie de l'Environnement (SETAC). L'objectif de la Life Cycle Initiative est la mise en pratique de l'approche du cycle de vie et d'améliorer les instruments de support à l'aide de données et d'indicateurs de meilleure qualité. Fin 2008, début 2009, la Task Force éditera un manuel pour l'intégration des aspects sociaux dans une analyse du cycle de vie. Ce manuel peut éventuellement être utilisé (et testé) sur certains groupes de produits, afin d'avoir une approche plus intégrée et durable des produits et de leur cycle de vie (http://lcinitiative.unep.fr/default.asp?site=lcinit&page_id=76AA26FC-CB3B-4665-B901-E7B3CC1F271C).

Objectif 3 : Garantir le transfert d'informations au sein des services publics fédéraux et du Ministère de la Défense.

Le suivi, envisagé dans le cadre de cet objectif, tend à mettre sur pied un ou plusieurs instruments, permettant de mesurer l'atteinte de(s) objectif(s) formulé(s) dans ce plan d'action (et les suivants). Ce mécanisme de suivi concerne exclusivement les services publics et n'implique donc aucune charge supplémentaire pour les entreprises, les PME ou les indépendants.

Action 3.1. Monitoring : cellules de développement durable

Afin de pouvoir évaluer l'objectif avancé, des instruments de mesure sont indispensables.

La Commission européenne demandera aux Etats-membres de faire rapport lors de réunions périodiques de coordination quant à l'intégration de ces critères 'essentiels' et 'complets' dans les marchés publics.⁶³ Il est en conséquence indiqué de faire correspondre le reporting fédéral belge au reporting européen.

En outre, le SPF Chancellerie du Premier Ministre met au point le reporting plus global sur les marchés publics en Belgique. Ici aussi, il est conseillé d'examiner comment le reporting relatif aux marchés publics durables peut rejoindre le reporting global sur les marchés publics. Il faut d'abord constater que les obligations européennes concernent seulement les marchés publics atteignant le seuil européen. Il faut ensuite constater, dans ce cadre des directives européennes, qu'il n'y a pas d'obligation de reporting sur les aspects durables.

A cet effet, le groupe de travail marchés publics durables CIDD-CCPIE et le service des marchés publics du SPF Chancellerie du premier Ministre étudieront ensemble comment le monitoring des marchés publics durables peut être réalisé dans le cadre de l'objectif avancé (voyez le point 3.2.2.) et dans le cadre des instruments fédéraux disponibles. A ce propos, il convient de prendre en considération la politique européenne en matière de reporting sur les marchés publics (durables).⁶⁴

Etant donné que les responsables des achats sont membres des cellules de développement durable, ces cellules semblent être un point de départ intéressant dans le cadre de l'étude sur le reporting. A cet effet, deux pistes e.a. méritent une analyse plus détaillée :

- Le (responsable de) la cellule de développement durable pourrait être informé si le service prépare un marché public. Le cas échéant, la cellule peut donner des conseils quant à l'intégration de critères durables dans le marché public concerné.

⁶³ EU COM(2008) 400/2

⁶⁴ Le Ministère de la Défense dispose déjà d'un système de suivi concernant l'intégration de critères environnementaux et de clauses sociales dans les marchés publics. Ce système de suivi peut être une source d'inspiration intéressante pour les autres services publics fédéraux.

- La cellule peut également tenir à jour une liste concernant le nombre de marchés publics examinés du service concerné. Elle peut rédiger à ce propos des rapports annuels par le biais des rapports des membres de la CIDD.
- Lors de la sélection des fournisseurs, il pourrait être envisagé de faire participer des membres de la cellule de développement durable aux comités de sélection pour les marchés publics au sein du service.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Le groupe de travail marchés publics durables CIDD-CCPIE et les Cellules de développement durable en collaboration avec le service des marchés publics du SPF Chancellerie du Premier Ministre.

Budget : Neutralité budgétaire

Action 3.2. Respect des dispositions des circulaires dans les marchés publics fédéraux par l'Inspection des Finances

Les obligations des services fédéraux en matière de marchés publics durables sont décrites dans les circulaires susmentionnées (voyez les actions 1.2. et 2.1.). A ce moment, l'Inspection des Finances rappelle régulièrement les services fédéraux à ces obligations. Toutefois, il n'est pas clair si l'Inspection effectue un suivi structurel de ce processus.

En conséquence, le Premier Ministre et le Secrétaire d'Etat au Budget étudieront en accord avec l'Inspection des Finances comment garantir le respect des circulaires susmentionnées dans les marchés publics futurs. Le groupe de travail CIDD/CCPIE marchés publics durables sera informé à ce sujet via un rapport.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Le Premier Ministre et le Secrétaire d'Etat au Budget en collaboration avec l'Inspection des Finances.

Budget : neutralité budgétaire

Action 3.3. Mise en œuvre du transfert d'information par le biais du Réseau CPA/CMS des acheteurs publics fédéraux

Comme stipulé au point 3.1.3.b, les acheteurs fédéraux échangent des informations à propos des marchés publics par le biais du Réseau CPA/CMS. L'attention accordée aux marchés publics durables sera à l'avenir contrôlée et renforcée.

Liens avec d'autres domaines politiques ; /

Exécution :

Réseau CPA/CMS en collaboration avec le SPP Développement durable

Budget : neutralité budgétaire

Action 3.4. Mesurer l'impact des mesures du plan d'action à l'égard des PME

Etant donné l'attention particulière accordée aux PME dans le présent plan, il pourrait être intéressant de

- mesurer dans quelles proportions les PME sont actives dans le marché des adjudications publiques,
- mesurer l'impact des mesures du présent plan sur la participation des PME aux procédures d'adjudications publiques et sur les proportions de PME ayant obtenus des marchés publics,
- mesurer l'impact des mesures du présent plan d'action sur l'économie belge et sur la position concurrentielle de la Belgique.

Liens avec d'autres domaines politiques: Plan PME

Exécution :

SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Direction générale Politique des PME

Budget : À étudier

Objectif 4 : Offrir une base politique et administrative pour la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de marchés publics durables

Action 4.1. : Un protocole de coopération entre les ministres de tutelle du SPF Chancellerie du Premier Ministre, du SPF Personnel et Organisation et du SPP Développement durable

L'expertise en matière de marchés publics durables doit à moyen terme être intégrée dans le fonctionnement des deux services publics qui sont fonctionnellement en charge des marchés publics. Cela ne porte aucun préjudice à l'expertise en matière de développement durable dont dispose le SPP Développement durable. A cet effet, il y a lieu de conclure un protocole de coopération entre les ministres compétents pour ces services publics.

Le protocole de coopération contiendra des modalités d'harmonisation relatives aux missions suivantes :

- répondre aux questions concrètes, tant sur le plan juridique que technique, de la part des acheteurs publics en matière de marchés publics durables (de sorte que la crainte de certains acheteurs à intégrer les critères durables dans les marchés publics disparaisse) ;
- harmoniser les différents instruments existants ;
- préparer et organiser la concertation relative aux critères durables à utiliser ;
- assister les acheteurs publics dans l'élaboration de cahiers des charges incorporant les critères de durabilité ;
- assister des plus petites entités et les encourager à intégrer réellement les critères de durabilité dans leur politique d'achats ;
- vérifier comment organiser un bon monitoring des marchés publics et de l'intégration des critères de durabilité dans lesdits marchés publics ;
- assister lors de l'évaluation des offres faites dans le cadre d'un marché public ;
- stimuler le travail au moyen de contrats-cadres conjoints ou d'achats groupés avec intégration des aspects de durabilité ;
- gérer les instruments d'aide à la prise de décisions ;
- exécuter des enquêtes de prospection du marché ;
- monitoring ;
- fournir une transparence quant aux critères de durabilité utilisés (ou à utiliser à l'avenir) ;

- mettre à disposition des entreprises et des autres organisations des critères afin de pouvoir les utiliser dans leurs propres politiques d'achats ;⁶⁵
- assister les entreprises, PME et entreprises d'économie sociale afin de leur permettre de participer aux marchés publics.

De la sorte, on examinera comment l'expertise existante pourra être utilisée de la façon la plus efficace par les clients.

Liens avec d'autres domaines politiques

Cette action est un développement de l'action 1 (rendre les marchés publics plus durables).

Exécution :

Le Premier Ministre, le Ministre de la Fonction publique, le Ministre en charge du Développement durable et leurs administrations. Le Ministre de la Fonction publique et son administration prendront l'initiative.

Budget :

A définir lors de la conclusion du protocole de coopération.

Action 4.2. Les activités du groupe de travail marchés publics durables CIDD/CCPIE

Comme indiqué ci-dessus les activités du groupe de travail marchés publics durables de la Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD) s'inscrivent dans le cadre de l'action 17 du deuxième Plan Fédéral de Développement Durable. Dans la mesure où la politique européenne en matière de marchés publics durables a également pris forme au fil des années, une harmonisation a été recherchée avec le groupe de pilotage du Comité de Coordination de la politique internationale de l'Environnement (CCPIE) Modes de Consommation et de Production Durables (sous-groupe marchés publics durables). Au sein de ce dernier organe, les régions disposent d'un statut officiel et peuvent participer aux points de vue belges relatifs à la politique en matière de marchés publics durables. Dans la pratique, les deux organes se réunissent ensemble.

- Le groupe de travail des marchés publics durables de la CIDD (sous la présidence du SPP Développement Durable) assurera à l'avenir le suivi de la politique fédérale en matière de marchés publics durables.

⁶⁵ Quant au lien entre la politique d'achats des services publics et celle des entreprises, nous renvoyons également au document de l'UE intitulé COM(2007) 162 final, Rapport concernant le plan d'action en faveur des écotechnologies (2005 – 2006), point 4.1. La communication EU (COM) 400/2 (note de bas de page 22) évoque également cette problématique. Pour terminer, citons également les initiatives du Royaume-Uni : <http://www.greenprocurementcode.co.uk>.

- Le groupe de pilotage du CCPIE (sous la co-présidence du SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement) sera responsable du suivi de la politique internationale et européenne en matière de marchés publics durables sans préjudice des attributions du SPF Chancellerie du Premier Ministre. Il sera également chargé de prendre soin dans ce domaine de l'harmonisation avec les régions.

A l'avenir, ces deux organes continueront à garantir une bonne coordination entre eux en organisant des réunions conjointes.

Liens avec d'autres domaines politiques

Cette action est un développement de l'action 17 du Plan Fédéral Développement Durable 2004 – 2008.

Exécution :

Le groupe de travail marchés publics durables CIDD/CCPIE.

Budget : neutralité budgétaire

Action 4.3. Les cellules de Développement Durable et l'obligation EMAS

Avec les cellules de Développement Durable et l'obligation EMAS pour les services publics fédéraux (voyez 3.1.3. point b), l'autorité fédérale a d'importants mécanismes en mains pour accélérer l'intégration des critères durables dans les marchés publics.

Cette obligation ne s'applique pas au Ministère de la Défense, mais le ministère a basé son propre système de management environnemental sur la norme ISO 14.001. Dans le cadre de ces travaux, l'intégration des critères environnementaux et des clauses sociales fait déjà l'objet d'un suivi. Ce système de suivi peut donc constituer une source d'inspiration intéressante pour les autres services publics fédéraux..

a) L'AR du 22 septembre 2004 (modifié par l'AR du 16 janvier 2007) portant sur la création des cellules de Développement Durable stipule en effet qu'une des 10 tâches des cellules consiste à '*effectuer le suivi de la durabilité des marchés publics*'. Par ailleurs, '*le responsable de la politique d'achats du service*' sera obligatoirement un des 6 membres de la cellule.

b) Sur base des décisions du Conseil des Ministres du 12 juillet 2005, les services fédéraux doivent disposer à terme d'un système de management environnemental de type EMAS. L'obtention du certificat se déroule dans le cadre d'un système figé dans le temps, de sorte que certains services disposent déjà d'un certificat, alors que d'autres doivent encore l'obtenir. Dans le cadre d'EMAS, il est important pour la révision annuelle de la certification de satisfaire à l'ensemble des obligations environnementales légales. Les circulaires dont il est question dans ce plan d'action (voyez les actions 1.2. et 2.1.) constituent de telles obligations. De cette manière, la

révision annuelle du système EMAS renforce le reporting quant à la mise en œuvre de ces circulaires. Un avantage complémentaire est que le monitoring n'est pas seulement garanti en interne, mais peut également faire l'objet d'un suivi par des bureaux d'audit externes.

Le suivi des obligations reprises dans les circulaires sera à cet effet inscrit dans le cadre du processus EMAS des services publics fédéraux et ce suivi sera effectué par le biais des cellules Développement Durable.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Par le biais des cellules de Développement Durable

Budget : neutralité budgétaire

Objectif 5 : Garantir la coordination et l'échange d'informations entre les différents niveaux politiques et les parties prenantes

Action 5.1. : Garantir une meilleure intégration et une plus grande participation aux initiatives/événements/groupes de travail européens et internationaux

Dans le cadre du Plan d'Action de Johannesburg adopté à l'occasion du Sommet Mondial sur le Développement Durable (2002), l'ensemble des pays s'est engagé à encourager et à promouvoir le développement d'un cadre décennal afin de soutenir les initiatives régionales et d'accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables.

Une réunion d'experts internationaux à Marrakech (Maroc) du 16 au 19 juin 2003 a ensuite lancé un programme d'action visant à développer le cadre décennal des programmes relatifs à la consommation et la production durables – le processus de Marrakech.

Ces experts ont, entre autres, créé des groupes de travail informels avec des pays et des organisations qui collaborent autour d'un thème spécifique lié à la consommation et à la production durables et qui se sont déclarés disposés à exécuter quelques activités et projets concrets. Il s'agit dans ce cas d'initiatives bénévoles, sans règles ni engagements formels. Pour l'instant (juin 2006), il existe sept groupes de travail fixes (modes de vie durables (Suède), produits durables (Royaume-Uni), collaboration avec l'Afrique (Allemagne), marchés publics durables (Suisse), tourisme durable (France), construction durable (Finlande) et enseignement en matière de consommation durable (Italie)).

La Belgique est également officiellement représentée au sein du Groupe d'Experts Marchés Publics Verts créé par la Commission européenne pour assurer le suivi et stimuler le progrès des Etats-membres dans ce domaine.

Outre ces représentations officielles, les membres du groupe de travail participent également régulièrement à des ateliers, des séminaires et des conférences sur ce thème et diffusent les informations vers les autres membres du groupe de travail pour un échange de connaissances.

Ces initiatives de collaboration européenne doivent être poursuivies et si possible étendues afin de :

- mieux suivre le développement des critères en Europe,
- maintenir la cohérence et l'harmonisation avec les initiatives européennes relatives à l'éco-conception et à l'éco-label,
- faire connaître le savoir-faire et l'expérience belges, et
- rester au premier plan dans les discussions relatives à l'intégration des critères environnementaux, sociaux et éthiques dans les marchés publics.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution : Le SPF Chancellerie du Premier Ministre, le SPF Personnel et Organisation, le SPP Développement Durable et le SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire, Environnement

Budget : neutralité budgétaire

Action 5.2. : Collaboration avec les régions

Comme indiqué, ce plan d'action se concentre principalement sur la coordination des actions au niveau fédéral. En outre, la coordination et la coopération entre les autorités publiques sont nécessaires. Pour les entreprises, en particulier les PME, il est essentiel qu'elles ne soient pas confrontés à des obligations et procédures différentes à chaque niveau de pouvoir..

Quant aux négociations internationales, le groupe de travail des marchés publics durables du CCPIE peut assurer la coordination entre les différentes entités fédérées (voyez l'action 4.2.).

En outre, les collaborations peuvent (davantage) être consolidées dans le cadre de conventions de collaboration relatives à l'économie sociale (voyez 3.1.3.) ou (éventuellement à l'avenir) relatives au développement durable.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Comité directeur du CCPIE

Budget : neutralité budgétaire

Action 5.3. Stimuler/améliorer le dialogue avec les entreprises, les PME et les indépendants, les associations, les ONG, les syndicats et l'ensemble des autres parties prenantes.

Dans le cadre de l'atelier des marchés publics durables (2006) et lors de la concertation avec les parties prenantes (2008), il a été demandé aux parties prenantes de donner leur avis à propos des questions politiques relatives aux marchés publics durables. Les dialogues ont permis de donner des indications au gouvernement en vue de tracer les lignes politiques et d'assister les groupes cibles.

Le SPF Chancellerie du Premier Ministre et le SPP Développement durable développeront des pistes de réflexion quant à la manière dont le dialogue peut être entamé/maintenu avec les entreprises, les PME et les indépendants, les autres autorités, les associations, les ONG et les syndicats, quant à la description du rôle de ces acteurs dans le cadre du développement d'une politique réelle en matière des marchés publics durables.

Sans être exhaustive, cette concertation pourrait se concentrer sur l'un des différents thèmes suivants :

- (1) développer ou évaluer les critères durables (voyez également l'action 1.1.) ;
- (2) améliorer la visibilité des produits/services qui répondent aux critères (voyez également les actions 1.1. et 1.2.) ;
- (3) informer/former des représentants du domaine quant à l'information relative aux produits durables et aux labels (voyez également les actions 1.1, 2.1. et 2.2.) ;
- (4) améliorer les prestations des produits et des services durables (voyez également les actions 1.1. et 6.1.) ;
- (5) veiller à assurer la participation des PME aux procédures d'adjudications publiques et à mesurer l'attribution des marchés aux PME.

Le SPF Chancellerie du Premier Ministre et le SPP Développement durable étudieront les formes de communication les plus adéquates à cet effet. Le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie par le biais du guichet unique accordera une attention toute particulière à la communication vis-à-vis des entreprises, dont les PME. Pensons par exemple à :

- (1) la concertation interactive au moyen d'ateliers, de forums...
- (2) demander aux parties prenantes et aux secteurs de diffuser les informations,
- (3) diffuser les informations relatives à l'étude (de marché) et à la réglementation,
- (4) créer et actualiser des banques de données,

Objectif 6 : Mener une étude relative aux possibilités d'organiser des procédures d'adjudication innovantes.

Action 6.1. : Conseils en matière de procédures d'adjudication innovantes en Belgique

Grâce à l'innovation, les solutions intégrales, souhaitables tant sur le plan technique que social, peuvent à terme être réalisées économiquement. Ainsi, les procédures innovantes en matière d'adjudication peuvent aussi constituer une réponse au manque de produits et de services durables.

Cette matière concerne les techniques prévues par la loi (mais parfois moins souvent utilisées) dans le cadre des procédures de marchés publics en vue de rechercher des nouveaux produits ou services. Elle peut également se rapporter à ces produits et services proprement dits, afin de créer ainsi des nouveaux marchés innovants et durables.⁶⁶

La Commission européenne a publié un guide intitulé '*Public Procurement for Research and Innovation*'⁶⁷, diffusé une communication en matière de '*d'achats publics avant commercialisation*'⁶⁸ et une communication relative à l'identification de '*marchés porteurs*' par le biais de marchés publics⁶⁹. Finalement, des mesures sont également envisagées en matière d'innovation et de marchés publics dans le *Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable*⁷⁰.

Pour le développement de cette action :

- (1) le groupe de travail CIDD/CCPIE marchés publics durables explorera d'abord le cadre européen.
- (2) Sur cette base, le groupe de travail CIDD/CCPIE marchés publics durables demandera un avis à la Commission des marchés publics afin d'étudier de quelle façon il sera possible de procéder à des procédures d'adjudication innovantes dans le cadre de législation belge existante et quelles mesures pourraient être prises pour les encourager ;
- (3) L'avis sera ensuite publié par le biais des canaux de communication du SPF Chancellerie du Premier Ministre, du SPF Personnel & Organisation et le SPP Développement Durable.

Liens avec d'autres domaines politiques :

- Cette action est un développement de l'action 1 (rendre les marchés publics plus durables)., mesure 4 (adjuger en fonction du caractère innovant) du Plan d'Action Fédéral Responsabilité Sociétale des Entreprises en Belgique (2006).
- Cette action est également un développement de l'atelier production et consommation durables (2008).

Exécution :

Groupe de travail des marchés publics durables de la CIDD et Commission pour les Marchés Publics.

Budget : neutralité budgétaire

⁶⁶ Voyez à ce propos également la politique européenne ETAP.

⁶⁷ http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

⁶⁸ COM(2007) 799 final

⁶⁹ COM(2007) 860

⁷⁰ COM(2008) 397 final

Objectif 7 : Informer quant au prix de revient des produits durables

Action 7.1.: Étudier les possibilités et les obstacles relatifs à l'application de la méthode du coût global du cycle de vie (Life Cycle Cost Analysis – LCC) aux marchés publics

L'un des principaux obstacles à l'intégration de critères environnementaux dans les marchés publics consiste dans la perception que les produits écologiques sont plus chers que leurs contreparties moins respectueuses de l'environnement. Bien que cette perception est loin d'être fondée dans tous les cas, le prix d'achat se trouve effectivement être plus cher pour certains produits plus respectueux de l'environnement. C'est ainsi que les voitures plus écologiques, utilisant de nouvelles technologies (véhicules électriques, véhicules hybrides, véhicules à hydrogène,...) restent encore plus chères que les modèles standard (pour des véhicules de type comparable) et qu'un immeuble intégrant des techniques et matériaux plus « durables » (par ex. : ventilation avec échangeur de chaleur) demande souvent un investissement supérieur. Dans un grand nombre de cas, ce coût d'acquisition ne représente toutefois qu'une partie limitée du coût total du produit. Ainsi, le coût d'utilisation (surtout pour la consommation d'énergie) et parfois d'entretien d'un bien peut être supérieur au coût d'achat initial. Il est dès lors raisonnable et justifié d'intégrer ces autres coûts dans la décision d'achat. Pour cela, on peut faire appel à la méthode du « coût global du cycle de vie ». Selon cette approche, des produits respectueux de l'environnement s'avéreront dans bien des cas moins onéreux que leurs contreparties moins chères à l'achat initial.

Travailler sur base d'une telle approche LCC requiert toutefois quelques adaptations chez différents intéressés. Ainsi, les acheteurs doivent acquérir des connaissances quant à leur application concrète et les Inspecteurs des Finances e.a., qui émettent des avis à propos des dossiers d'achats, doivent également appliquer cette approche. D'un point de vue budgétaire, cette approche nécessite peut-être aussi quelques adaptations.

- Une étude doit indiquer de quelle manière cette approche peut être appliquée aux différents niveaux d'autorités en Belgique. Ici aussi il convient de surveiller la complémentarité avec les études menées par la Commission européenne et les autres instances.⁷¹
- Afin de veiller à une coordination de l'expertise, le SPP Développement Durable et le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement échangeront leurs connaissances concernant la durée de vie des produits⁷².
- Tenant compte des éventuels conflits concernant les techniques traditionnelles de financement public, cette étude analysera e.a. la programmation des budgets pluriannuels, attribués aux marchés publics durables. À ce propos, une attention particulière sera accordée aux techniques comptables efficaces et innovantes.

⁷¹ “ The Council calls on the Commission, in close cooperation with Member States, to continue its efforts to consider harmonised provisions on GPP, where justified by an impact assessment, when proposing Community legislation, while taking account of the total life cycle cost of products and services.” Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 Septembre 2008

⁷² Tenant compte des difficultés de la méthode LCA et tenant compte du fait que la consommation d'énergie représente souvent plus de 90% du LCA des produits énergivores (lave-vaisselle, voitures, habitations,...), cette étude définira en priorité une méthode LCA simplifiée qui n'intègre dans un premier temps que la consommation d'énergie pour tous les produits énergivores (voir aussi l'action n°21 du Plan fédéral Produits (volet environnemental) 2009-2012. Voir projet européen EMEES et les travaux de la Commission européenne (Comité Energy Demand Management).

- L'étude sera ensuite publiée par le biais des canaux de communication du SPF Personnel et Organisation (Réseau CPA/CMS) et du SPP Développement Durable.

Liens avec d'autres domaines politiques : /

Exécution :

Collaboration avec les régions, le SPP DD, la DG Energie du SPF Economie, autres partenaires.

Budget : 50.000 EUR

CHAPITRE 7 : Le suivi de ce plan d'action fédéral

Le présent plan d'action est élaboré pour une période de trois ans. Il s'agit de la première étape, dans une tentative de mettre sur pied un fonctionnement bien structuré autour des marchés publics durables au sein de l'autorité fédérale. Un plan d'action subséquent peut poursuivre la construction, après évaluation détaillée du premier.

En ce moment, le suivi du thème relatif aux marchés publics durables est effectué au sein du groupe de travail des marchés publics durables de la Commission Interdépartementale du Développement Durable (CIDD) et du Comité de Coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). En outre, c'est ce groupe de travail qui a développé le présent plan d'action et qui sera chargé du suivi et du reporting annuel quant aux actions et aux résultats, effets et effets secondaires de ces actions (voyez l'action 4.2.). Pour le développement, le groupe de travail collaborera également avec les cellules de Développement Durable.