



Conseil économique et social

Distr. générale
1^{er} février 2021
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingtième session

12-16 avril 2021

Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

**Marchés publics durables dans la décennie d'action
en faveur des objectifs de développement durable**

Marchés publics durables dans la décennie d'action en faveur des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Louis Meuleman, membre du Comité, en collaboration avec Lamia Moubayed Bissat, Juraj Nemec et Geraldine Fraser-Moleketi, également membres du Comité.

* [E/ICEF.16/2021/1](#).



Marchés publics durables dans la décennie d'action en faveur des objectifs de développement durable

Résumé

À sa dix-neuvième session, le Comité a examiné les questions relatives à la passation de marchés publics en rapport avec la budgétisation et la gestion financière au service du relèvement. Le présent document, établi pour la vingtième session, se penche sur la question de la durabilité afin d'élargir le débat consacré à la passation des marchés publics. Les auteurs estiment que les marchés publics durables offrent aux gouvernements la possibilité de ne pas uniquement s'approvisionner auprès des fournisseurs qui peuvent livrer rapidement les produits les moins chers et de privilégier ceux qui respectent les droits humains et l'environnement. Étant donné que les offres publiques d'achat représentent en moyenne 13 à 20 % du produit intérieur brut, les marchés publics durables peuvent jouer un rôle important dans l'accélération du développement durable et ils pourraient devenir une priorité stratégique pour de nombreux pays.

Dans le même temps, les marchés publics durables posent un certain nombre de défis pour les administrateurs, y compris le facteur coût, étant donné que les produits durables sont souvent plus chers que les alternatives non durables. Il est possible de recourir aux mécanismes du marché pour diversifier les modes d'approvisionnement mais tant que les règles du marché continueront à définir les avantages comparatifs en termes strictement économiques, les marchandises et services conventionnels continueront de s'imposer. Incorporer des critères de durabilité dans les règles et méthodes relatives à la passation de marchés publics tout en veillant à ce qu'elles soient adaptées au style de gouvernance d'un pays constituerait un important pas en avant.

Pour progresser dans ce domaine, il est essentiel de renforcer les capacités de gestion des marchés publics durables. Dans de nombreux pays, l'activité d'acheteur public n'est pas reconnue comme une profession et les possibilités de formation sont limitées. Les compétences pourraient être améliorées grâce à une formation ciblée, par exemple dans le cadre de programmes académiques, afin de garantir que les acheteurs publics connaissent bien tous les outils et méthodes à leur disposition. Lorsque les bases sur lesquelles reposent les pratiques de passation de marchés ne sont pas suffisamment solides, l'adoption de pratiques durables nécessitera peut-être dans le même temps de revoir les principes fondamentaux d'un service d'approvisionnement efficace, y compris de renforcer les mécanismes de responsabilisation.

Les auteurs ont constaté des lacunes importantes dans la capacité des gouvernements à gérer les marchés et à contrôler les chaînes d'approvisionnement, lesquelles doivent être comblées par un renforcement des capacités analytiques ainsi que des ressources et une évolution des comportements. À cet égard, les outils numériques et les systèmes d'approvisionnement en ligne pourraient considérablement dynamiser les marchés publics. Il pourrait être intéressant de débattre de manière plus approfondie des moyens d'exploiter les technologies et la transformation numériques pour améliorer les pratiques d'achats publics durables.

I. Éléments de contexte

1. La passation de marchés publics représente en moyenne 13 % à 20 % du produit intérieur brut (PIB)¹. Compte tenu de l'importance des investissements publics dans la plupart des pays, l'application du critère de durabilité à cet égard pourrait être l'un des outils les plus efficaces dont disposent les gouvernements pour réaliser les objectifs de développement durable d'ici à 2030. En mettant à profit les fonds publics, les pratiques durables de passation des marchés publics permettent aux gouvernements de montrer l'exemple en stimulant les échanges de produits et services durables et en incitant la société à s'orienter vers des modes de consommation et de production durables.

2. La promotion des pratiques durables de passation des marchés publics est un objectif explicite de l'objectif de développement durable n° 12 dont la cible 12.7 consiste notamment à « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales ». Une approche bien conçue de ces pratiques permet de progresser dans la réalisation de tous les objectifs car elle regroupe des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Elle offre aux États la possibilité de ne pas s'approvisionner uniquement auprès des fournisseurs qui peuvent livrer rapidement les produits les moins chers et de privilégier ceux qui respectent les droits humains et l'environnement. Comme le souligne l'International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, privilégier les fournisseurs qui ont pris des mesures pour éliminer le travail forcé et la traite d'êtres humains est non seulement conforme à la cible 12.7 mais contribue également à atteindre la cible 8.7, à savoir éliminer le travail des enfants, y compris le travail forcé, l'esclavage moderne et la traite des êtres humains ainsi que la cible 16.3 qui consiste à promouvoir l'État de droit et à garantir à tous un égal accès à la justice². L'obligation pour les fournisseurs de respecter les droits de l'homme peut être imposée aux fournisseurs de premier rang puis répercutée en cascade sur les sous-traitants tant au niveau national qu'international pour soutenir la réalisation des ODD partout dans le monde.

3. On aurait pu s'attendre à ce que ces pratiques soient adoptées plus rapidement, compte tenu des arguments solides qui existent en leur faveur, de l'engagement pris au niveau politique dans le cadre du Programme 2030 pour le développement durable et, plus récemment, des efforts faits au niveau international pour mettre au point une méthodologie permettant de mesurer les progrès. Plusieurs raisons peuvent être invoquées à cet égard. Tout d'abord, certains estiment que ces pratiques interfèrent de manière inopportune avec l'économie de marché. Ensuite, elles sont en général considérées comme une question technique et non comme un sujet d'intérêt politique.

4. À ces deux arguments, on peut opposer en premier lieu que la croissance économique ne devrait pas être considérée comme une fin en soi. En deuxième lieu, les économies doivent se placer au service des populations et de la planète, et le modèle de croissance doit respecter les limites de nos ressources naturelles et garantir la création d'emplois et une prospérité durable pour l'avenir. C'est notamment ce modèle de croissance que la Commission européenne a adopté dans sa stratégie annuelle pour une croissance durable, qui a pour but de façonner une société plus

¹ Banque mondiale, *Global Public Procurement Database*. Disponible à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database

² International Learning Lab of Public Procurement and Human Rights, "Sustainable public procurement: now we can measure progress", 11 juin 2020.

durable, résiliente et équitable pour les générations futures conformément aux objectifs de développement durable³. En outre, si la spécification du produit est bien une question technique, il est également important de comprendre les conséquences sociales et environnementales de la consommation et de la production et comment celles-ci sont prises en considération dans les plans nationaux de développement durable et les politiques réglementaires. En troisième lieu, si le potentiel de ces pratiques durables n'est pas suffisamment exploité c'est parce que les mécanismes institutionnels actuels ne sont pas adaptés pour garantir leur intégration à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration. C'est le sujet principal de ce bref document.

5. Ce document s'appuie sur les contributions recueillies lors de la réunion virtuelle du groupe d'experts convoquée par le Groupe de travail informel du Comité d'experts de l'administration publique, le 24 novembre 2020. À cette occasion, les principaux experts et des responsables gouvernementaux se sont penchés sur les pratiques durables de passation de marchés publics en tant que moyen d'accélérer les progrès vers la réalisation des ODD et de créer des marchés pour les produits durables ou d'élargir ceux qui existent déjà tout en renforçant la compétitivité sur le plan économique. Plusieurs régions ont fourni des exemples particuliers qui ont permis de mettre en lumière les défis et les débouchés associés à cette question dans la pratique⁴.

II. Pratiques durables de passation des marchés publics en tant qu'objectif stratégique des politiques

6. Alors que le monde est confronté à une pandémie d'une ampleur sans précédent pour notre époque moderne, qui a entraîné une forte chute de toute l'activité économique avec de lourdes conséquences sur les finances publiques, il est de plus en plus urgent de prendre des mesures courageuses pour instaurer un développement durable et accélérer les efforts en vue de la mise en œuvre du Programme 2030. Cette situation a forcé les gouvernements à revenir en première ligne en tant qu'acteurs primordiaux non seulement pour atténuer les effets de la pandémie de maladie à COVID-19 mais également pour intensifier les mesures prises pour renforcer la durabilité environnementale et remédier aux déséquilibres en termes de développement social et économique ainsi qu'aux inégalités que la pandémie a mises en avant et exacerbées.

7. Les pratiques durables de passation des marchés peuvent être un objectif politique stratégique de la réalisation du Programme 2030 si elles sont incorporées dans un programme d'action intégré et indivisible. Elles visent principalement à établir un équilibre entre les dimensions environnementale, sociale et économique de la consommation et de la production et plus particulièrement à ce que les fabricants, fournisseurs et consommateurs, en tant qu'acteurs du marché, accordent une plus grande importance aux critères sociaux et environnementaux dans leurs décisions d'achats.

³ Cet argument est au cœur de la stratégie annuelle pour une croissance durable de la Commission européenne, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0575:FIN>.

⁴ Voir le rapport de la réunion virtuelle du groupe d'expert convoquée le 24 novembre 2020 par le groupe de travail sur les pratiques durables de passation des marchés publics du Comité d'experts de l'administration publique.

8. En accélérant leurs efforts pour adopter des pratiques d'achats publics durables aux niveaux national, régional et international, les pays peuvent continuer de s'appuyer sur les activités réalisées dans le cadre du Processus de Marrakech, lancé en 2002 à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable, et qui a débouché sur un programme d'action mondial décennal pour renforcer la coopération internationale en vue d'accélérer la transition vers des modes de consommation et de production durables, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Ce processus a pour objectifs principaux de soutenir les politiques et initiatives régionales et nationales afin d'accélérer la transition vers des modes de consommation et de production durables, d'apporter une aide financière et technique aux pays en développement et de servir de plateforme pour le partage d'informations et de connaissances. Ces objectifs sont conformes à l'action menée pour promouvoir les pratiques durables de passation des marchés publics, y compris dans des contextes nationaux spécifique, ainsi qu'aux efforts faits pour mieux sensibiliser et créer des réseaux de praticiens.

9. Il convient également de prendre en considération les liens avec les stratégies d'investissement public. À cet effet, ces pratiques pourraient efficacement être intégrées dans les cadres politiques pertinents, sous réserve que des études de marché soient disponibles et d'une compréhension suffisante de celui-ci pour bien appréhender le contexte dans lequel se déroule la procédure d'achat, sans oublier certaines considérations d'économie politique, telles que les jeux de pouvoir en cours, les intérêts concurrents et le potentiel de corruption.

10. Le plan de relance économique post-pandémique adopté par la Commission européenne illustre bien ces liens. Lorsque la Commission a élaboré sa stratégie annuelle pour une croissance durable en 2021, elle a identifié les offres publiques d'achat comme un domaine stratégique, car elles représentent environ 14 % du PIB de l'Union européenne. Six domaines prioritaires ont été définis dans la stratégie pour accroître et améliorer les partenariats afin de renforcer les pratiques de passation de marchés : premièrement stimuler les achats stratégiques, en tenant compte des aspects écologiques, sociaux et novateurs, deuxièmement professionnaliser les acheteurs publics, troisièmement améliorer l'accès aux marchés publics par le truchement des petites et moyennes entreprises et de l'instrument relatif aux marchés publics internationaux de l'UE, quatrièmement améliorer la transparence, l'intégrité et les données, cinquièmement encourager la transformation numérique de la procédure de passation de marchés publics et sixièmement coopérer afin de produire ensemble.

11. La République de Corée a également intégré les pratiques durables d'achats publics dans ses politiques en tant qu'objectif stratégique, et elle a pour ambition d'atteindre 70 % de marchés publics écologiques d'ici à 2030 et de faire passer la proportion de produits bénéficiant d'un écolabel pour les biens de consommation à 73 % d'ici à 2030⁵. Dans le cadre de cette initiative, la République de Corée lancera, en 2021, son quatrième plan d'action pour promouvoir l'achat d'écoproduits, dans le but que sa population devienne plus respectueuse de l'environnement dans tous les aspects de la vie.

12. Depuis le lancement de cette initiative d'achats publics responsables, le Gouvernement a noté que la répartition des biens et services par classe de produits avait évolué. Les matériaux pour le bâtiment et les travaux publics représentent désormais la part la plus importante. Les autorités locales sont les principaux acteurs, avec près de 50 % de marchés publics écologiques en 2017. Une étude récente a

⁵ Voir https://publicadministration.un.org/Portals/1/Presentation%206_Joon%20Ahn.pdf.

confirmé que l'absence de diversité des produits était le principal obstacle auquel étaient confrontés les marchés publics écologiques en République de Corée. Le prix est également un problème. Il n'est pas facile pour les fournisseurs de produits verts de concurrencer les fournisseurs de biens classiques qui ne respectent pas forcément les mêmes normes écologiques.

Obstacles aux pratiques durables de passation des marchés publics

13. L'auteur d'une étude récente du PNUD sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'ODD 12.7 a mis en avant plusieurs difficultés qui entravent la mise en œuvre des pratiques durables de passation des marchés, notamment en ce qui concerne le cadre législatif et politique, les questions d'organisation, l'adhésion, les capacités, les outils et la capacité d'approvisionnement du marché⁶. Elle souligne l'importance du facteur coût dans ces pratiques : les produits durables sont souvent plus chers que les alternatives non durables. Il n'est pas surprenant que ce facteur joue un rôle plus important dans les pays à revenus faibles et intermédiaires. Par ailleurs, seulement 1 % de l'aide publique au développement (APD) est consacré à la réalisation de l'objectif 12.

14. Selon une étude réalisée en 2017 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) portant sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif 12.7, ces pratiques durables avaient jusque-là été essentiellement appliquées dans les pays industrialisés, en général sur la base du volontariat et de contrats avec le secteur privé. Elles sont toutefois de plus en plus adoptées en Asie, où la pratique tend à être obligatoire et associée à des programmes d'écoétiquetage pour la fabrication et la distribution des produits. La Chine, par exemple, a établi une liste de produits approuvés pour les achats publics et qui sont directement liés au programme national d'écoétiquetage. Il est ainsi plus facile d'évaluer les offres lors des appels d'offres publics et de limiter la confusion que pourrait entraîner l'utilisation de normes différentes⁷. Des exemples d'initiatives plus récentes ont été fournis par le PNUE, à l'occasion d'un exposé présenté en septembre 2020⁸.

15. Les pays les moins avancés sont confrontés à d'importantes difficultés pour acquérir des produits répondant aux critères de production durable et se trouvent dans l'incapacité de mener les réformes nécessaires s'agissant du marché. C'est pourquoi de nombreux pays sont contraints de revoir leurs ambitions à la baisse. Toutefois, ce n'est pas pour autant que les pays en développement se retrouvent dans l'incapacité d'agir dans ce domaine. L'une des approches identifiées consiste pour les pays à accorder localement la priorité aux groupes de produits disponibles pour la consommation interne ou pour l'exportation afin que le pays s'impose en tant que chef de file reconnu en matière de pratiques de production durables dans un secteur déterminé.

16. Il serait trop simple d'affirmer que les pratiques d'achats publics durables sont gagnantes-gagnantes en ce qui concerne les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Il est nécessaire d'identifier tout d'abord les difficultés propres au contexte. Il faut essayer ensuite de mieux comprendre ce qui rend la mise

⁶ Carsten Hansen, « Waking the trillion dollar giant: sustainable public procurement and the 2030 SDG Agenda – taking stock of SPP implementation challenges and opportunities in pursuit of SDG target 12.7 », août 2020.

⁷ PNUE, Panorama mondial 2017 des achats publics durables (2017).

⁸ Voir https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/5.%20UNEP%20%20SPPactivities_GPP%20AG-Sept2020.pdf.

en œuvre de ces pratiques plus efficaces et les moyens d'identifier les parties prenantes, ce qui est particulièrement important dans les pays à revenus faibles et intermédiaires. Le défi consiste à trouver le bon équilibre entre les différents styles de gouvernance.

Mesure et suivi

17. Les progrès accomplis pour atteindre la cible 12.7 devraient faire l'objet d'un suivi au niveau mondial à l'aide d'un indicateur composite qui mesure l'état de la mise en œuvre des politiques d'achats publics durables et des plans d'action. Au début de l'année 2020, la Commission de statistique a décidé de reclassifier l'indicateur 12.7.1 qui avait été adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 71/313 du 6 juillet 2017 et de le faire passer au niveau II, ouvrant la voie au premier exercice de collecte de données à l'échelon mondial, auquel tous les pays sont encouragés à participer. Le PNUE est chargé de ce projet⁹.

18. L'indicateur 12.7.1 est indispensable pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques et plans d'action en matière d'achats publics durables et en garantissant la poursuite. Même si le premier exercice de collecte de données réalisé à l'aide de la méthode convenue n'a pu commencer qu'en 2020, il en ressort à première vue que ces pratiques sont plus adoptées dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique que dans les pays à revenus faibles et intermédiaires.

19. Il est possible que des pays disposent déjà de leur propre système de mesure et de suivi, lequel, dans certains cas, va plus loin que l'indicateur 12.7.1. Par exemple, la République de Corée a mis en place des systèmes électroniques à l'échelon national qui permettent de suivre les performances des organismes publics en matière de marchés publics écologiques. Grâce à ces systèmes, le gouvernement a pu tracer et totaliser les dépenses effectuées pour des écoproduits et constater qu'elles avaient quintuplé entre 2005 (année où l'initiative a été lancée) et 2019. La collecte régulière de données à cet égard au niveau des municipalités est également l'une des mesures prises pour soutenir les achats publics écologiques. Des directives actualisées sont publiées tous les ans sur une plateforme d'information pour les écoproduits et des formations en ligne et en présentiel sont proposées ainsi que le partage des meilleures pratiques. Des mesures d'incitation ont également été prises pour aider les autorités locales à améliorer leurs projets dans ce domaine.

20. Les audits sont également un moyen utile de suivre les progrès et d'évaluer la qualité des programmes d'achats publics durables. Par exemple, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Costa Rica, coordonne un projet pour effectuer des audits coopératifs des pratiques d'achats publics durables dans 14 pays à l'aide d'outils d'analyse de données. Dans le cadre de ce projet, actuellement en phase de planification et mené sous l'égide de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes et de l'Amérique latine (OLACEFS), il est considéré que les pratiques durables en matière de marchés publics sont essentielles à la réalisation des ODD et qu'il faudrait redoubler d'efforts pour que tous les achats publics deviennent durables, en tenant compte des dimensions sociale, environnementale et économique de la consommation et de la production et du rapport coût-avantage pendant tout le cycle de vie des produits et services. Cette approche est différente de celles plus classiques qui privilégient en général le prix le plus bas en tant que critère décisif lors de l'achat de

⁹ Voir <https://unstats.un.org/sdgs/métadonnées/files/Metadata-12-07-01.pdf>.

biens et de services et ne tiennent pas compte des objectifs stratégiques secondaires. Les questions d'efficacité et d'efficience permettent ainsi de promouvoir l'économie circulaire, dans laquelle les déchets sont réduits au minimum et les ressources naturelles exploitées au maximum, et les dimensions sociale et environnementale, voire les conséquences sur l'innovation, sont mieux prises en compte.

21. De tels audits ne vont pas sans présenter quelques difficultés. Même si les institutions supérieures de contrôle peuvent trouver un intérêt à contrôler la mise en place de pratiques durables de passation des marchés publics, elles ne sont peut-être pas toutes familiarisées avec le cadre conceptuel. Certaines peuvent, pendant les phases initiales, opter pour des audits de conformité plus restreints ou porter essentiellement sur les questions de fraude et de corruption dans les pratiques d'achat. En outre, dans la plupart des pays d'Amérique latine et de la région des Caraïbes, la législation n'est pas conforme à l'approche adoptée pour ces pratiques. C'est particulièrement préoccupant pour les institutions supérieures de contrôle qui doivent fréquemment se référer à la législation pour les critères de contrôle. Pour toutes ces raisons, une attention particulière devra être accordée à ces audits, tant en termes de procédure que de contrôle interne de la qualité, et ce jusqu'à la publication du rapport. En outre, la technique d'analyse des données qui est propre aux audits menés par l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes et de l'Amérique latine dépend de la qualité des informations ainsi que des moyens disponibles en termes d'analyse. D'autres régions peuvent rencontrer des défis similaires.

III. Incorporation des critères de durabilité dans les règles et méthodes relatives à la passation de marchés publics

22. Différentes approches institutionnelles et de gouvernance prévalent dans le monde en ce qui concerne les pratiques d'achats publics durables, chacune ayant ses propres avantages et inconvénients. Certains régimes sont facultatifs et d'autres obligatoires, et les spécifications des groupes de produits sont plus ou moins détaillées. Comme pour tous les aspects de la gouvernance en vue de la réalisation des Objectifs, il faut envisager différents modèles car il n'existe pas de solution unique. Cela dit, l'expérience montre que la meilleure façon de progresser est de créer un cadre obligatoire qui peut être associé à des approches volontaires. Par exemple, le recours à des pratiques durables peut être facultatif mais dans le même temps il peut être fait obligation d'appliquer des normes spécifiques pour certaines catégories de produits.

23. Les progrès réalisés dans l'adoption des pratiques durables de passation de marchés publics peuvent être freinés par des procédures d'achats publics qui envisagent la durabilité comme un critère supplémentaire et non comme une partie intégrante des directives en vigueur. La révision des règles fondamentales applicables aux marchés publics, y compris de la définition même de ces marchés pour tenir compte de la durabilité, pourrait accélérer le processus et représenterait un progrès notable au niveau des politiques.

24. Les praticiens utilisent souvent la Méthodologie pour l'évaluation des systèmes d'achat (MAPS) comme outil de diagnostic pour évaluer les systèmes de passation de marchés publics. Cette Méthodologie permet d'évaluer les systèmes d'achats dans quatre domaines, à savoir juridique, institutionnel, économique et de responsabilisation. Incorporer les incidences sociales et environnementales des achats

dans cet outil pourrait être utile pour améliorer l'adoption de pratiques d'achats publics durables à court terme. Il pourrait également être avantageux d'associer l'indicateur composite décrit plus haut à la Méthodologie.

25. De même, l'offre économiquement la plus avantageuse (MEAT) est une méthode d'évaluation qui peut être utilisée par les gouvernements pour attribuer des marchés individuels en privilégiant des critères autres que ceux fondés uniquement sur le prix. Les critères MEAT font partie des règles d'achat de l'Union européenne et peuvent également être étendus aux dimensions sociale et environnementale. Par contre, dans de nombreux pays en développement, les responsables des achats ne savent pas toujours comment préparer des soumissions qui tiennent compte des critères de durabilité. Certains pays auront peut-être intérêt à revoir et réviser leurs règles et méthodologies en matière d'offres pour promouvoir la mise en œuvre de pratiques durables. L'apprentissage entre pairs entre les pays et au niveau régional peut également constituer un important accélérateur à cet égard et devrait être encouragé.

Aligner les méthodes d'achats sur les styles de gouvernance

26. Il est indispensable que les styles de gouvernance au niveau national et les systèmes d'achats publics durables soient harmonisés pour associer toutes les parties prenantes lors de la mise en œuvre, ce qui peut ne pas être le cas d'un pays à un autre. En Europe, on trouve fréquemment une gouvernance de style réseau avec des gouvernements qui encouragent la collaboration entre les entreprises, les institutions publiques, les autorités locales et les organisations de la société civile et la soutiennent en tant que priorité politique.

27. Quelle que soit l'approche, le dispositif de gouvernance en l'espèce devrait être ambitieux, dynamique et adaptable. À titre d'exemple, les Pays-Bas prévoient de devenir « circulaires » à 50 % d'ici 2030, et à 100 % en 2050, et les progrès réalisés dans l'adoption des pratiques d'achats durables devraient permettre d'accélérer la réalisation de ces objectifs. Lors de la première phase de l'introduction de ces pratiques aux Pays-Bas, l'accent a été mis sur un style de gouvernance en réseau basé sur le volontariat. Il était vital de créer des réseaux et d'expérimenter de nouvelles approches pour stimuler les pouvoirs adjudicateurs, ce qui a aussi prouvé que les pratiques d'achats durables étaient possibles et pas forcément plus coûteuses que les approches classiques. Au cours de la deuxième phase, il a fallu accélérer la transition vers des instruments spécifiques pour générer un plus gros volume d'achats responsables. Une stratégie d'achats approuvée par le Conseil des ministres incluait notamment comme objectif primordial l'acceptation des pratiques d'achats publics durables. Les objectifs en matière d'achats responsables ont également été incorporés dans l'Accord national sur le climat.

Approches réglementaires

28. On ne sait pas actuellement dans quelle mesure la réglementation est appliquée dans la pratique ni comment les approches en la matière peuvent contribuer à gérer les chaînes d'approvisionnement. Les règles ne sont pas toujours bien comprises dans l'ensemble du secteur public, même lorsque la législation en vigueur est conforme aux normes internationales. Par conséquent, il est possible qu'une administration ne dispose pas de moyens suffisants pour faire appliquer la législation pertinente et une révision du cadre juridique peut alors s'avérer nécessaire.

29. Le programme d'écoétiquetage de la République de Corée, lancé en 1992 est un exemple d'approche réglementaire qui mérite d'être cité. En 2005, une loi a été adoptée pour rendre obligatoire l'achat de produits respectueux de l'environnement. Dans le cadre du programme d'écoétiquetage, l'impact des produits sur l'environnement est mesuré en fonction de leur contribution à la diminution des émissions de gaz à effet de serre. De nombreux organismes publics achètent dorénavant des éco-produits et un certain nombre de parties prenantes participent au mécanisme de mise en œuvre, dont plusieurs ministères. En mai 2019, environ 15 000 produits appartenant à 165 catégories et distribués par 4 000 entreprises portaient le label écologique conformément à la norme nationale.

IV. Diversifier les options en matière de marchés publics à l'aide des mécanismes du marché

30. Il est également important de se pencher sur la manière dont les biens et services sont produits et notamment d'encourager des méthodes de production utilisant des matériaux fabriqués de manière écologique et exploitant les ressources de manière rationnelle. Il s'agit d'une étape préalable à celle de la passation des marchés publics, qui est la toute dernière en termes de durabilité. Il est déterminant d'analyser la conception écologique des produits et des services. Il faudrait également s'employer davantage à encourager les fournisseurs à faire leur part grâce à des initiatives telles que l'écoéquitetage. Tout en encourageant le dialogue au niveau du marché, il est essentiel de s'intéresser aux informations obligatoires sur le contenu recyclé, à la conception dans l'optique du recyclage et à la durée de vie des produits. Les incitations fiscales, telles que les exemptions fiscales et l'application de taxes sur la valeur ajoutée pour les biens et services, ont déjà fait la preuve de leur utilité pour diversifier les options d'achats.

31. Dans le secteur public, les gestionnaires d'approvisionnement doivent se conformer aux règles en matière de pratiques d'achats durables, lorsqu'elles existent, et chercher des fournisseurs qui peuvent leur proposer des produits durables, ce qui peut aussi avoir pour effet d'élargir les marchés et d'accroître l'offre de produits et de services durables. Dans certains pays, la construction d'infrastructures publiques est un secteur d'activité qui s'est tourné vers les achats publics responsables afin d'améliorer la performance environnementale.

32. Cependant, le renforcement des liens entre secteurs public et privé exige des inspections et la garantie que les réglementations seront respectées, faute de quoi les pratiques d'achats responsables seront difficilement applicables. C'est ce que l'on a pu constater dans l'industrie du cacao. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont, entre autres, appliqué un différentiel de revenu décent sur toutes les ventes de cacao pour 2020 et 2021 afin d'augmenter les revenus des cultivateurs de cacao, qui gagnent en moyenne un peu plus d'un dollar par jour. Les deux pays produisent ensemble environ les deux tiers de l'offre mondiale et pourrait donc jouer un rôle important en matière de durabilité sur le marché du cacao. Toutefois, sans inspections et si le différentiel de revenu décent n'est pas appliqué, les opérateurs sur les marchés des matières premières peuvent être tentés de réduire les primes qui permettent aux agriculteurs de subvenir à leurs besoins, voire d'éviter de les payer. Même si l'industrie du cacao ne pèse pas de manière décisive dans les décisions relatives aux marchés publics, son exemple peut facilement s'appliquer à la gestion de la chaîne d'approvisionnement en général.

V. Renforcement des capacités de gestion des pratiques durables de passation des marchés publics

Promouvoir l'apprentissage mutuel, le partage des connaissances et la collaboration

33. Pour parvenir à une économie circulaire mondiale, il faut que tous les pays revoient leurs méthodes d'achat. Pour accroître l'impact de ces méthodes, ils doivent partager leurs données d'expérience au niveau national et international. L'apprentissage collégial entre les pays peut également constituer un important accélérateur en matière de pratiques durables et devrait donc être encouragé. L'échange de connaissances entre pairs au niveau international accélère la réalisation des objectifs nationaux et internationaux.

34. La Commission européenne joue un rôle de premier plan dans l'adoption des pratiques durables et ses efforts pourraient être mis à profit pour créer des partenariats entre les pays du Nord et les pays du Sud. Les compétences et les données d'expérience des pays développés pourraient également être partagées avec les pays en développement qui souhaitent progresser dans ce domaine. La Commission européenne a fourni des orientations juridiques sur la manière d'intégrer des critères écologiques dans les procédures de passation de marchés publics. Des outils ont également été élaborés pour proposer des activités de formation dans ce domaine et un service d'assistance a également été mis en place à l'intention des acheteurs publics pour qu'ils puissent poser des questions sur l'inclusion de critères écologiques dans les procédures de passation de marchés publics.

35. En mars 2020, dans le cadre du suivi du Pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne a adopté un nouveau Plan d'action en faveur de l'économie circulaire, lequel comprend une section consacrée aux marchés publics. Elle envisage de définir un critère minimum pour les marchés publics verts grâce à une législation sectorielle. La Commission continuera également à fournir un soutien sous forme de conseils et de mesures facultatives.

36. Outre les réformes réglementaires, il est également indispensable de mieux évaluer l'adhésion aux pratiques d'achats publics durables, de privilégier l'efficacité dans les décisions d'achats et de susciter l'intérêt des hauts responsables pour ces pratiques. Le fait que les cadres supérieurs et les responsables politiques sont mal informés sur les pratiques durables de passation des marchés publics et qu'ils ne les adoptent pas peut générer des difficultés importantes. On constate également un manque de compréhension au niveau des hauts responsables et une insuffisance de données, notamment parce qu'elles sont difficiles à collecter. Beaucoup de temps est consacré à la collecte d'informations, mais la méthode utilisée à cet effet est limitée.

37. Le Centre d'expertise néerlandais pour les marchés publics est l'organisme chargé de promouvoir les pratiques durables d'achats publics aux Pays-Bas. Il s'est donné pour objectif de partager ses données d'expérience et d'apprendre des autres, et les Pays-Bas collaborent activement avec les gouvernements des pays d'Asie et d'Amérique du Nord et participent également aux initiatives lancées en Amérique latine et en Afrique. Le Centre constate que le fonctionnement des processus d'approvisionnement suscite beaucoup d'intérêt en tant qu'outil de promotion de la durabilité. Certains pays s'intéressent également à ces questions car ils souhaiteraient mettre en place leurs propres « Green deals » alors qu'ils se tournent vers une économie et des pratiques d'achats plus durables.

Perfectionnement professionnel

38. En ce qui concerne les compétences, l'activité d'acheteurs publics n'est pas reconnue comme une profession dans de nombreuses régions du monde. En Europe, des efforts sont faits pour qu'elle le soit, en incorporant ce sujet dans les programmes des établissements d'enseignement et en créant des diplômes et des formations professionnelles.

39. Pour de nombreux pays, la gestion des procédures d'achats publics durables – et notamment la gestion quotidienne des marchés – constitue un défi majeur à relever, qui exige un renforcement des compétences, des ressources et une modification des comportements. Il est nécessaire de s'employer à améliorer la cohérence entre les dimensions environnementale, sociale et économique de la consommation et de la production en s'attachant tout particulièrement aux aspects sociaux, qui ne sont pas toujours pris en considération.

40. Le contrôle des produits pose un sérieux problème. Les pouvoirs publics ne disposent pas toujours des ressources ou des compétences nécessaires pour évaluer pleinement les attributs produits et confirmer qu'ils respectent bien les normes en matière de durabilité. Les compétences pourraient être améliorées grâce à une formation ciblée, dispensée par exemple dans le cadre de programmes académiques, afin de garantir que les acheteurs publics connaissent tous les outils et méthodes disponibles dans ce domaine.

Questions concernant la gestion du changement

41. Outre les efforts faits pour que le métier d'acheteur public soit reconnu, les questions du comportement et de la gestion du changement sont souvent négligées dans le contexte des passations de marchés publics. Sans une gestion appropriée du changement au sein des organisations, les pratiques durables seront moins facilement adoptées ou beaucoup plus longues à mettre en œuvre.

42. Il est difficile d'apprendre à travailler de manière individuelle. Pour les marchés et acheteurs publics la transition est difficile et souvent sous-estimée, toutefois il existe des outils qui peuvent aider. Les banques de données peuvent fournir des orientations et une assistance professionnelle, y compris au moyen d'une expertise externe, de principes directeurs et de réglementations. Un grand nombre d'outils de ce type existent déjà, mais ils restent insuffisants. Les échanges et l'apprentissage par les pairs basés sur des expériences positives doivent être renforcés.

43. Dans certains cas, le renforcement des fondamentaux peut s'avérer nécessaire pour améliorer les procédures d'achats publics. Dans certains pays d'Afrique, par exemple, on ne peut pas partir de l'hypothèse, lorsque l'on introduit des pratiques durables d'achats publics, que les principes fondamentaux sont acquis et que le système de passation de marchés publics fonctionne déjà de manière efficace. L'efficacité des mesures visant à rendre les pratiques d'achats publics plus durables dépend de l'existence d'un niveau élémentaire de systèmes et pratiques d'achats de base et de bonne qualité. Tout n'est certainement pas parfait au niveau des marchés publics et il faudra remédier aux dysfonctionnements avant d'envisager la durabilité.

44. L'adoption de pratiques d'achats publics durables peut se révéler particulièrement problématique dans les pays fragiles et touchés par un conflit et où du fait de la faiblesse des institutions il est difficile de lutter contre la corruption et de garantir l'accès à la justice et l'efficacité de l'administration. Dans de tels contextes, il a notamment déjà été suggéré d'améliorer les mécanismes de

responsabilisation par la sensibilisation du public et l'éducation financière, de stimuler la participation des citoyens aux questions budgétaires, de renforcer le rôle des institutions de surveillance, en particulier dans le domaine des achats et de mieux s'attacher à la sécurité humaine en tenant compte de trois principes fondamentaux de la liberté : vivre à l'abri du besoin, vivre dans la dignité et vivre à l'abri de la peur.

Questions concernant la gestion des marchés

45. En période de restrictions budgétaires, les pouvoirs publics ne peuvent pas toujours évaluer ou définir avec précision les besoins en matière d'achats publics durables. Par conséquent il est difficile pour les entreprises de produire ou de créer les biens et services nécessaires, et les entrepreneurs privés s'engagent parfois trop. Les fournisseurs ne disposent pas toujours de l'expertise requise et dans certains cas ils sont dans l'impossibilité de respecter leurs engagements en termes de critères environnementaux, sociaux et/ou d'innovation. C'est pourquoi il est important de tenir compte du volet gestion des marchés en matière d'achats publics responsables.

46. Les pratiques de gestion des marchés sont déficientes dans le secteur public des pays en développement, où les ministères, départements et organismes gouvernementaux disposent de moyens limités pour garantir la qualité, la ponctualité des livraisons et le respect du prix convenu pendant toute la période sur laquelle porte le contrat. La corruption joue également un rôle important dans ce domaine. Pour ce qui est de la durabilité, tous ces aspects clés contribuent actuellement à rendre la situation plus difficile et devront être abordés, en notant toutefois que les problèmes sont plus ou moins graves selon les pays.

47. L'analyse du cycle de vie est un élément important de la gestion des marchés, même si le calcul des coûts du cycle de vie peut être compliqué. Il convient de consacrer le temps nécessaire à la planification pour garantir la rentabilité. En même temps, le coût ne peut pas être la seule considération. Il est indispensable de prendre en considération les questions d'éthique et de comportement éthique, notamment dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'élimination de tout retard est par contrat un facteur critique, car il affecte la livraison des biens et la fourniture des services et par conséquent l'achèvement des projets dans les délais et budgets impartis.

48. Il semble que le secteur privé soit plus efficace que le secteur public dans le domaine de la gestion des marchés. En 2020, par exemple, il est devenu évident qu'il est plus difficile de gérer des marchés dans le contexte de mesures d'urgence, notamment pour l'achat d'équipements de protection individuelle et autres articles médicaux en réponse à la pandémie de COVID-19.

49. Le rôle que pourrait jouer un système électronique de passation de marchés mérite également d'être souligné, car il pourrait stimuler considérablement l'adoption de pratiques d'achats durables, mais il n'a pour l'instant pas véritablement fait l'objet d'études ou été utilisé dans ce contexte. L'intensification de la collaboration et un recours accru aux outils numériques permettraient d'encourager davantage l'application de ces pratiques.

V. Conclusions et recommandations

50. Lors de sa réunion préparatoire, le Groupe d'experts a abordé aussi bien les obstacles que les opportunités. En ce qui concerne les obstacles, les lacunes ne sont pas toujours pleinement prises en compte, y compris pour ce qui est des aspects sociaux. L'insuffisance de sensibilisation et d'application des pratiques d'achats

publics durables par les hauts responsables et les dirigeants politiques dans les pays à revenus faibles et intermédiaires est problématique. À peine 1 % de l'aide publique au développement est consacrée à la réalisation de l'objectif 12 même si les dépenses publiques représentent une part substantielle du PIB. À l'avenir, il sera important de créer un cadre obligatoire, d'envisager des solutions sectorielles d'offres et de services différenciés et de se pencher sur les objectifs et procédures des marchés publics.

51. Par ailleurs, les entreprises sont parfois trop optimistes en ce qui concerne les caractéristiques de durabilité de leurs produits, et les gouvernements ne sont pas toujours en mesure de vérifier que ceux-ci répondent bien aux critères requis. La mauvaise gestion des contrats par les pouvoirs publics entraîne des déficiences, par exemple au niveau du coût du cycle de vie des produits. La planification, les procédures d'achats et la gestion des contrats doivent être améliorés. Il est également parfois difficile de se procurer des produits durables du fait de modalités d'approvisionnement limitées.

52. L'aspect comportemental en ce qui concerne les achats ainsi que la gestion du changement doivent être mentionnés dans le cadre des pratiques durables de passation de marchés publics. Les intervenants doivent bénéficier d'une formation dans ce domaine. Les acheteurs publics ne connaissent pas toujours très bien la procédure à suivre pour mener à bien toutes les opérations d'achats durables. Des incitations fiscales peuvent être mises en place. L'insuffisance de données et d'éco-étiquetage est également problématique.

53. Les méthodes en matière de marchés publics devraient, dans l'ensemble, tenir compte des critères de durabilité, et ne pas reléguer les pratiques durables dans une catégorie à part. Des objectifs politiques ambitieux peuvent également permettre d'obtenir des résultats fructueux. Des cadres obligatoires, sectoriels et associés à des priorités politiques sont nécessaires pour encourager la mise en œuvre de pratiques d'achats durables. Pour cela, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour promouvoir leur appropriation par les responsables politiques et les cadres supérieurs dans le secteur public.

54. Les pratiques durables de passation des marchés publics présentent un potentiel considérable en tant qu'instrument politique clé pour la réalisation des objectifs de développement durable. Le renforcement de l'apprentissage entre pairs, l'intensification de la collaboration et un plus grand recours aux outils numériques permettent de stimuler leur utilisation. Des efforts devraient aussi être faits aux niveaux national, régional et international pour accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs relatifs aux marchés publics durables. Il est essentiel que les styles de gouvernance aux niveaux national et infranational et les mécanismes d'achats durables soient en phase pour que toutes les parties prenantes concernées participent à la mise en œuvre.

55. Actuellement, on ne sait pas très bien dans quelle mesure les normes sont respectées et comment les approches en la matière peuvent aider à gérer les chaînes d'approvisionnement. Une révision de la législation peut s'avérer nécessaire à cet égard, y compris par des mesures d'incitation fiscales plus efficaces, telles que les exemptions fiscales et l'application de taxes sur la valeur ajoutée sur les biens et services. Il faudrait également s'employer davantage à inciter les fournisseurs à jouer leur rôle en encourageant, entre autres, l'écoéquité.

56. Outre les réformes réglementaires, il est indispensable de mieux évaluer l'adhésion aux pratiques durables en matière de passation de marchés, de privilégier

l'efficacité dans les décisions d'achats et de susciter l'intérêt des hauts responsables à leur égard. Le fait que les cadres supérieurs et les responsables politiques sont mal informés sur les pratiques durables de passation des marchés publics et qu'ils ne les adoptent pas peut générer des difficultés importantes.

57. Il faudrait intégrer les critères de durabilité dans les procédures d'achats plutôt que de considérer les pratiques durables comme des alternatives aux approches classiques, qui se basent souvent sur le coût le plus bas pour attribuer le marché, sans tenir aucun compte des objectifs politiques secondaires.

58. La capacité de gérer les procédures d'achats publics – notamment en termes de gestion quotidienne des marchés – pose un défi majeur à de nombreux pays, car elle exige une formation professionnelle, des ressources et une modification des comportements. Les aspects sociaux ne sont pas toujours pris en considération et il est nécessaire d'améliorer la cohérence entre les dimensions environnementale, sociale et économique de la consommation et de la production.

59. Une formation ciblée permettrait d'améliorer les compétences, par exemple dans le cadre de programmes académiques, pour garantir que les acheteurs publics connaissent bien les méthodes et outils à leur disposition dans le domaine des achats publics durables. Des efforts supplémentaires devraient également être investis pour professionnaliser cette activité. Il pourrait être intéressant de débattre de manière plus approfondie des moyens d'exploiter les technologies et la transformation numériques pour renforcer l'application des pratiques d'achats publics durables.
