



PANORAMA MONDIAL DES ACHATS PUBLICS DURABLES

2017

Avant-propos

Les processus d'achats incluant des dimensions sociales, économiques et environnementales peuvent stimuler l'intégration de la notion de durabilité au sein des chaînes de valeur. Cela a été reconnu par la communauté internationale qui a inclus une cible spécifique relative aux achats publics durables lors de l'établissement des Objectifs de développement durable (ODD). La cible 12.7 vise plus particulièrement à «*promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales*».

Mais quelles sont les clés pour atteindre cet objectif? Comment pouvons-nous développer notre compréhension des leviers, des obstacles, des besoins et des attentes qui favorisent ou qui, au contraire, freinent les achats durables? Le *Panorama mondial des achats publics durables 2017* propose un aperçu actualisé de l'échelle et du type d'activités en matière d'achats publics durables menées dans le monde au cours de ces trois dernières années. Ainsi ce rapport répond à une demande formulée de longue date par les acteurs du secteur d'avoir accès à des informations fiables et complètes sur les initiatives en cours et les entités prenant part à cette fonction cruciale au sein des organisations.

Le *Panorama mondial 2017* montre que les achats publics durables sont progressivement adoptés par les autorités nationales et locales. À la différence de l'étude menée en 2013, on peut observer qu'un nombre croissant d'organisations et d'administrations suivent et évaluent la mise en œuvre et les impacts de leurs politiques d'achats publics durables ; et établissent des objectifs précis. C'est un point essentiel pour mesurer la performance interne et évoluer vers un modèle où les facteurs environnementaux et sociaux ne sont plus inclus de façon occasionnelle dans les processus mais

de façon systématique, et où la durabilité est considérée comme un aspect stratégique de l'achat de biens, de services et de travaux.

Le *Panorama mondial 2017* démontre également qu'il sera indispensable d'encourager la collaboration entre les acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur pour transformer les modes de production et de consommation. Plutôt que de se concentrer uniquement sur les procédures d'achats des entités publiques, accompagner le secteur des achats vers davantage de durabilité exige une véritable coopération entre les secteurs public et privé. La création d'une collaboration multipartite et de plateformes de partage de connaissances aux niveaux local, national et international seront essentielles à la réalisation de cet objectif.

L'ONU Environnement est pour sa part déterminée à contribuer à la mise en œuvre complète des achats publics durables. Notre organisation a en effet été à l'origine de la création du Programme pour les Achats Publics Durables du Cadre décennal de programmes sur la consommation et la production durables (10YFP) qui, fort de plus d'une centaine de partenaires, vise à surmonter collectivement les obstacles principaux rencontrés lors de la mise en œuvre des politiques d'achats publics durables, tels que le soutien politique insuffisant, ou la perception constante que les produits durables sont plus coûteux. L'ONU Environnement contribue également activement au développement d'une méthodologie fiable permettant de mesurer l'indicateur de la cible ODD 12.7.1 sur les achats publics durables, et a participé à l'élaboration de la norme ISO 20400 « Achats responsables – Lignes directrices » qui fournit aux services d'achats publics et privés des conseils et un outil d'analyse comparative très utiles.

Les achats publics durables ont aujourd'hui atteint une étape charnière puisque leur pertinence en tant qu'outil stratégique

permettant de favoriser la durabilité et de transformer les marchés n'est désormais plus remise en question. Nous devons maintenant veiller à ce qu'ils soient mieux intégrés dans les politiques de consommation et de production durables, afin, qu'ensemble, ils puissent être à la hauteur de leurs promesses. Un soutien accru doit également être apporté aux plateformes collaboratives, telles que celle du Programme pour les Achats Publics Durables du 10YFP, ce qui nous permettra d'accélérer la transition vers des achats plus durables, et d'assurer la participation à part entière des économies en

développement et émergentes à ce mouvement mondial.

Nous espérons que le *Panorama mondial 2017* permettra de sensibiliser le public sur les nombreuses façons dont les achats durables peuvent contribuer à la concrétisation du Programme 2030, et que cette édition apportera une motivation supplémentaire aux organisations et aux pays à travers le monde de s'engager davantage dans des politiques d'achats durables.



Ligia Noronha

Directrice de la Division Économie, ONU Environnement

Synthèse¹

Les dépenses publiques constituent un pouvoir d'achat considérable, puisqu'elles représentent en moyenne 12% du produit intérieur brut dans les pays de l'OCDE, et jusqu'à 30% dans les pays en développement². Utiliser ce levier en procédant à des achats de biens et services plus durables peut permettre d'orienter les marchés vers davantage de durabilité, en réduisant les impacts négatifs des activités d'une organisation, tout en générant des bienfaits pour la société et l'environnement. En septembre 2015, les dirigeants du monde entier ont adopté le « Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) ». Au cœur de ce programme, les dix-sept objectifs dits « Objectifs de développement durable (ODD) » font suite aux objectifs du Millénaire pour le développement, auxquels ont été intégrées les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale. Les ODD ont permis de réitérer le lien étroit existant entre protection de l'environnement, développement durable et achats publics. En effet, l'une des cibles de l'Objectif 12 consiste à « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales ³ ». L'adoption de pratiques d'achats publics durables (APD) est ainsi reconnue comme une composante stratégique clé des efforts menés au niveau mondial pour promouvoir des modes de consommation et de production plus durables.

Dans le contexte de cet intérêt mondial croissant envers le potentiel de la commande publique à catalyser la transition vers un avenir plus durable, le *Panorama mondial des achats publics durables 2017*⁴ s'appuie sur les conclusions du Panorama publié en 2013⁵, et vise à faire état des progrès réalisés au cours des trois dernières années à l'échelle mondiale, tout en soulignant les tendances régionales. L'objectif de cette étude consiste plus particulièrement à observer les pratiques et activités de 41 administrations nationales en matière de promotion, de mise en œuvre et d'évaluation des APD, en vue de comparer et d'évaluer les progrès réalisés. En outre, le *Panorama mondial 2017* propose l'analyse d'un questionnaire administré à plus de 200 personnes issues de 186 organisations et de 62 pays, permettant de suivre les progrès en matière d'achats durables d'entités publiques et privées. Ce questionnaire a permis de recueillir les observations des sondés sur les leviers d'action, les risques, les obstacles et les résultats obtenus grâce aux achats durables de manière générale, ainsi que sur la façon dont ceux-ci sont mis en œuvre au sein de leurs organisations.

¹ La version intégral de l'étude en français sera bientôt disponible sur le site SCP Clearinghouse

² Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Extrait [en anglais]: <http://web.unep.org/resourceefficiency/what-we-do/sustainable-lifestyles/sustainable-procurement>

³ Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030, Nations unies (2015) [en anglais]: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

⁴ *Panorama mondial des achats publics durables 2017*, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2017. Disponible sur la SCP Clearinghouse sous l'onglet -Knowledge Hub- [en anglais]: http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/globalreview_web.pdf

⁵ *Panorama mondial des achats publics durables 2013*, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2013. Disponible sur la SCP Clearinghouse sous l'onglet -Knowledge Hub- [en anglais]: <http://www.scpclearinghouse.org/resource/sustainable-public-procurement-global-review-2013>

Les acteurs de la commande publique durable ont formulé de longue date une demande d'informations fiables et actualisées sur les activités menées et les organisations actives dans ce domaine. Le *Panorama mondial 2017* répond à ce besoin et vient compléter les publications existantes en :

- approfondissant notre compréhension des leviers, des obstacles, des besoins et des attentes qui favorisent ou, au contraire, entravent la mise en œuvre des APD, en se basant sur les données issues d'enquêtes et d'entretiens menés auprès d'experts.
- illustrant la diversité des activités menées dans le cadre des APD en présentant des exemples concis de bonnes pratiques mises en œuvre par une variété d'organisations à travers le monde.
- faisant état des progrès réalisés par les administrations nationales en s'appuyant sur des données fournies et validées par les autorités publiques.
- proposant un aperçu des pratiques en matière d'APD dans des régions du monde qui ne sont habituellement pas couvertes par les ouvrages et les études publiés en anglais.
- initiant des discussions sur la création d'un ensemble d'objectifs et d'indicateurs communs visant à mesurer la progression de l'adoption et de la mise en œuvre des APD qui pourrait être utilisé comme référence pour de futures études, et qui permettrait d'appuyer et de mesurer l'adoption de la cible 12.7 des ODD⁶.

Des fiches-pays de quarante administrations nationales peuvent être trouvées dans le supplément de cette publication, intitulé « Fiches-pays sur les Achats Publics Durables »⁷. Ces fiches-pays, élaborées d'après les informations transmises par les administrations nationales, détaillent le cadre stratégique des APD, les objectifs, priorités, et les activités APD mises en œuvre, ainsi que les systèmes de suivi et d'évaluation des APD mis en place dans chaque pays.

Les APD sont désormais reconnus comme un outil clé permettant de favoriser l'innovation et le développement durable

Les achats durables sont aujourd'hui largement reconnus comme un levier stratégique pour l'innovation et l'amélioration des performances en matière de durabilité des organisations aussi bien publiques que privées à travers le monde. Les APD s'appuient ainsi sur un cadre politique international solide. L'ensemble des 41 pays ayant pris part à cette étude ont déclaré avoir pris des engagements et des dispositions liées aux APD dans le cadre d'une politique d'achats durables ou « verts », ou bien au travers d'autres politiques cadres comme le code des marchés publics ou des politiques environnementales. Par rapport à 2013, on constate une inclusion accrue de dispositions liées aux APD, aussi bien dans des politiques de consommation et de production durables, ou des stratégies de développement durable de manière plus générale. Cependant, l'intégration de la durabilité dans les processus d'achats, les

⁶ La cible 12.7 est l'une des cibles de l'Objectif 12 qui vise à « établir des modes de consommation et de production durables ». La cible 12.7 consiste à « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales ». Extrait issu de la plateforme de connaissances des Nations unies sur le développement durable [en anglais] : <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>

⁷ Le supplément « Fiches-pays sur les Achats Publics Durables » sera disponible courant juillet 2017 et accessible depuis la SCP Clearinghouse sous l'onglet - Knowledge Hub : <http://www.scpclearinghouse.org/knowledge-hub>

procédures, les logiciels ou les outils d'achats n'est pas encore complète. Les APD sont rarement mis en œuvre à grande échelle et sont souvent à l'initiative d'un unique département ou d'une agence au sein d'une administration nationale ; ce qui entraîne des efforts de mise en œuvre et des résultats fragmentés. Cependant, les pratiques en matière d'APD deviennent de plus en plus répandues dans toutes les régions du monde ; on note ainsi un nombre croissant d'exemples pertinents à diffuser et à répliquer.

Les politiques des APD varient considérablement en fonction des administrations nationales

Les pays ont recours à des dispositifs politiques variés pour favoriser la mise en œuvre des APD. Il peut s'agir de réglementations focalisées sur un unique aspect comme par exemple en République de Corée où la priorité est donnée aux acquisitions auprès de vétérans de guerre ; dans d'autres pays, l'achat de produits recyclés est particulièrement encouragé – cela constitue souvent une première étape. Ces dispositifs politiques peuvent aussi aller jusqu'à des plans d'action complets. La plupart des administrations nationales ayant participé à cette étude ont adopté des politiques et des stratégies globales ou thématiques comportant des dispositions favorisant les APD, tandis qu'une plus petite proportion de pays les a inclus dans le code des marchés publics ou des politiques spécifiquement dédiées à la promotion des APD. On observe également différents degrés d'application de ces politiques. On constate qu'un cadre politique contraignant en matière d'APD produit davantage de résultats, du fait de sa moindre dépendance à des initiatives individuelles émanant de ministères ou de départements, ou d'acheteurs eux-mêmes.

Cependant, une caractéristique commune se dégage : les ministères ou les agences participant à l'élaboration de politiques en matière d'APD sont principalement associés aux affaires environnementales, économiques et financières, s'agissant notamment des agences nationales des achats, des ministères de l'environnement, de l'économie et/ou des finances.

Le cadre des APD s'élargit pour inclure davantage d'objectifs de durabilité

Les politiques en matière d'APD sont encore souvent principalement associées à des préoccupations environnementales, mais elles acquièrent progressivement une portée plus large. Les acheteurs publics et privés soutiennent de plus en plus l'idée que les achats durables vont au-delà du simple fait d'acheter des produits respectueux de l'environnement. La plupart des administrations nationales ayant participé à cette étude ont pris des engagements en matière d'APD visant à résoudre à la fois des problèmes environnementaux et socio-économiques. Certaines administrations, en particulier en Asie, se concentrent exclusivement sur les problématiques environnementales et ne tiennent pas encore compte de la dimension socio-économique. En revanche, d'autres s'attèlent à répondre à un éventail impressionnant de problématiques socio-économiques et éthiques en plus des considérations environnementales. Comme en 2013, les efforts en matière d'économie d'énergie continuent d'être une priorité absolue à l'échelle mondiale, de même que l'efficacité des ressources et l'atténuation des effets du changement climatique. Parmi les principales problématiques socio-économiques, la diversité et l'égalité ont acquis une certaine prééminence par rapport à 2013. Cela suggère une évolution des questions sociales qui ont été jusqu'à présent liées étroitement à la performance économique, comme

l'emploi et le développement des entreprises, vers un intérêt plus marqué pour la prise en compte de problématiques liées au bien-être humain et à la justice sociale.

Les pays soutiennent la mise en œuvre des APD principalement par des activités de développement des compétences et par leur intégration dans les logiciels, les processus et les outils de gestion

Les administrations nationales mettent en place un large éventail d'activités afin de soutenir et de faciliter la mise en œuvre des APD. Parmi les mesures les plus fréquemment utilisées, on distingue la mise à disposition d'informations, de lignes directrices et le développement des compétences en vue de d'appuyer les acheteurs dans l'intégration des principes de durabilité dans les processus d'achats. Le recours à des lignes directrices et des normes devrait augmenter davantage au cours des prochaines années, en particulier compte tenu de la publication récente de la norme *ISO 20400 « Achats responsables – Lignes directrices »*⁸. Une autre mesure appliquée par la grande majorité des administrations nationales ayant contribué à cette étude est l'intégration des APD dans les processus, les procédures et les outils existants en matière d'approvisionnement et de gestion.

De nombreuses étapes du processus d'achat permettent l'inclusion de la durabilité. Toutefois, les politiques d'achats durables sont le plus souvent appliquées au travers de l'élaboration de critères et de spécifications techniques qui comportent des dispositions durables pertinentes lors de l'achat de produits et services. Cependant, on trouve également des activités menées en matière d'achats durables à d'autres étapes du cycle d'achat, y compris lors de l'évaluation des besoins, et lors des phases de sélection et de sensibilisation des fournisseurs.

Le suivi de la mise en œuvre des APD reste un défi, mais les pays contrôlent de plus en plus d'aspects différents liés aux APD.

Les administrations nationales continuent de faire face à de nouveaux défis dans le domaine du suivi de la mise en œuvre des APD et tout particulièrement la mesure des résultats obtenus grâce aux APD. Toutefois, de nombreux pays montrent une certaine progression et adoptent désormais des pratiques spécifiques liées à l'évaluation des APD. Les pays européens et nord-américains ont des systèmes de suivi des APD relativement plus avancés, leur adoption étant moins récente que dans la plupart des pays asiatiques et latino-américains. Cependant, plusieurs pays d'Asie, en particulier ceux qui ont été pionniers dans l'adoption des APD, ont fait des progrès remarquables en matière de suivi et au vu des indicateurs adoptés.

⁸ La norme ISO 20400 est un nouveau standard publié en avril 2017 qui donne des lignes directrices sur l'intégration de la notion de durabilité dans les processus d'achats des organisations.

L'adoption d'une politique propre aux APD semble encourager des activités spécifiques de suivi et d'évaluation. En effet, les États qui ont formulé une politique officielle en matière d'APD sont également plus susceptibles d'avoir mis en place un système de suivi et d'évaluation des résultats. Au fur et à mesure que les pays formalisent leurs engagements politiques en matière d'APD, les activités de suivi et d'évaluation devraient également devenir plus répandues.

La plupart des administrations nationales suivant et évaluant la mise en œuvre et les résultats des APD ont fixé des objectifs quantitatifs relatifs à la valeur totale des dépenses consacrées aux biens et services durables ; alors qu'une part plus réduite des administrations participantes évaluent les résultats des APD en termes de bénéfices tangibles pour l'environnement, l'économie et la société. Il est sans doute plus facile de mesurer des indicateurs quantitatifs ou liés aux processus, mais il est nécessaire de s'assurer davantage que les achats produisent les impacts environnementaux, économiques et sociaux souhaités, tels que l'efficacité énergétique, la réduction des émissions, la prévention des déchets, le développement économique local, la réduction de la pauvreté etc. L'estimation de ces bénéfices représente en revanche un défi majeur ; cependant les pays d'Asie et d'Europe offrent déjà des exemples prometteurs d'approches nouvelles et significatives dans le domaine de la mesure des impacts.

La perception que les produits durables sont plus coûteux et le manque d'expertise sur les achats durables restent des obstacles significatifs à une mise en œuvre plus approfondie des APD.

Un grand nombre d'obstacles à la mise en œuvre des APD identifiés par le *Panorama mondial 2013* persistent encore aujourd'hui. La barrière la plus souvent mentionnée est la perception que les produits et/ou services durables sont plus coûteux. Bien qu'il soit vrai que certains produits et services durables coûtent plus cher que les options traditionnelles (par exemple, l'éclairage LED par rapport aux ampoules à incandescence), le calcul des coûts change souvent lorsque l'ensemble du cycle de vie d'un produit est pris en compte. L'adoption plus systématique de méthodologies basées sur le calcul du coût du cycle de vie jouera un rôle important dans la réponse aux préoccupations liées aux coûts. Un autre obstacle important est le manque d'expertise dans les organisations quant à la mise en œuvre des achats durables ; le potentiel stratégique des APD y est souvent sous-estimé. Concentrer les efforts sur la formation et le partage des connaissances contribuera également à répondre à la perception que les produits et services durables sont moins disponibles sur le marché et plus chers. Alors que les achats durables sont progressivement perçus comme un outil plus stratégique, on reconnaît de plus en plus leur potentiel dans le soutien à l'avancée de tous les types de politiques de durabilité ; la nécessité de stimuler la professionnalisation de la fonction achats au sein des organisations publiques et privées devient également plus évidente.

Les écolabels, une approche verticale du management, et le soutien d'initiatives internationales peuvent aider à surmonter ces obstacles et encourager la mise en œuvre des APD.

Les écolabels ont été créés afin d'aider les acheteurs à identifier les produits et services présentant certains attributs ayant des impacts environnementaux et sociaux⁹. Comparé à 2013, une plus grande proportion de sondés utilisent désormais les écolabels comme critères d'achats obligatoires inclus dans les spécifications techniques. D'après les données issues de l'enquête conduite auprès des acteurs du secteur, les APD sont stimulés en grande partie par des politiques spécifiques mises en place et au travers d'une hiérarchie descendante. L'existence d'un cadre législatif national en matière d'APD, accompagné d'une direction politique et organisationnelle forte et d'engagements politiques, constituent deux des leviers principaux permettant la mise en œuvre des APD. La présence au sein d'une organisation d'une expertise juridique, environnementale et économique dans le domaine des APD joue également un rôle significatif. Si le cadre législatif et l'engagement politique sont importants, il est également crucial de disposer d'un nombre suffisant de personnes qualifiées afin de mettre en œuvre les APD.

Un autre élément essentiel de l'avancement des APD est le soutien d'initiatives internationales. Les acteurs du secteur se tournent vers diverses initiatives, comme par exemple le Programme pour les Achats Publics Durables du Cadre décennal de programmes sur la consommation et la production durables (10YFP) des Nations unies, le réseau Procura + d'ICLEI ou le « *Sustainable Purchasing Leadership Council* », afin d'obtenir des conseils et une expertise pratique. Les participants à l'enquête ont recommandé que les organisations internationales se concentrent en particulier sur la mesure et la communication des bénéfices des achats durables et le développement d'un argumentaire promouvant leur adoption, qui est clé afin de surmonter la perception que les produits et services durables sont plus coûteux. La collaboration à l'échelle régionale et internationale constitue un facteur clé permettant une mise en œuvre des achats durables de plus grande ampleur – qu'il s'agisse d'une coopération entre professionnels des achats et ceux du développement durable travaillant à identifier les meilleures pratiques et à être à l'écoute au marché, ou bien du secteur public sensibilisant les fournisseurs du secteur privé à intégrer la durabilité au sein de la gestion des performances des prestataires.

Les facteurs-clés de succès sont liés à l'engagement du secteur privé, la professionnalisation de la fonction achats et la collaboration effective entre les parties prenantes.

Les différents acteurs des APD s'accordent à penser que les achats publics durables sont voués à se développer dans un futur proche. Au cours des prochaines années, on s'attend à ce qu'une attention accrue soit portée aux écolabels et aux standards, ainsi qu'au suivi et au compte-rendu des résultats des APD. Compte tenu de la dynamique actuelle sur la scène politique internationale dans le domaine de l'environnement, les professionnels des APD devront faire face au défi de l'atténuation des effets du

⁹ La norme ISO 14024 : Marquage et déclarations environnementaux -Étiquetage environnemental de type I - Principes et méthodes.

changement climatique par le biais de nouvelles stratégies d'achat. Le développement des méthodologies liées au coût du cycle de vie et la professionnalisation de la fonction achats seront déterminants pour atteindre cet objectif.

La mise en œuvre des APD bénéficie déjà des évolutions observées dans les pratiques de passation de marchés publics, avec une plus grande professionnalisation des pratiques liées aux achats, conduisant à des processus plus stratégiques et transparents. Il est certain que les pratiques des APD s'intègrent davantage dans les activités et processus d'achats standards, mais il reste encore un travail considérable à effectuer avant que les considérations de durabilité ne deviennent un critère de base dans les spécifications des appels d'offre et les contrats.

La collaboration entre tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, aussi bien dans le secteur public que privé, sera essentielle à la transformation des modes de production et de consommation. L'implication du secteur privé dans cette démarche est indispensable, d'une part car les acteurs privés devront répondre à la demande de produits et services plus durables émanant du secteur public ; d'autre part car ils pourront eux-mêmes influencer le marché par le biais de leurs propres pratiques d'achat. Un large effort de coopération sera nécessaire pour transformer les chaînes d'approvisionnement et les modes de consommation à l'échelle mondiale. La création et la promotion de plateformes de partage de connaissances et d'autres outils collaboratifs seront également essentielles à la progression des APD dans le monde.

Le Programme pour les Achats Publics Durables du Cadre décennal de programmes sur la consommation et la production durables (10YFP) des Nations unies et sa centaine de membres et partenaires continueront à œuvrer afin de faire toute la lumière sur les APD par le biais de la série des Panoramas mondiaux qui tenteront de rendre compte de ces tendances, et de partager les avancées dans le domaine des APD. Nous espérons que cela encouragera davantage l'expansion des pratiques liées aux APD, qui peuvent accompagner la transition vers une économie mondiale plus durable, inspirée des principes fondamentaux des ODD, dans laquelle les modes de production et de consommation durables seront devenus la norme.

Téléchargez le Panorama mondial des achats publics durables 2017 dans son intégralité en version anglaise ici : <http://www.spcclearinghouse.org/resource/2017-global-review-sustainable-public-procurement>.