



Rapport de synthèse

Enquête :
LES MARCHES PUBLICS ECOLOGIQUES
dans les communes wallonnes
(janvier 2006)

Auteur : *Nicolas van de Walle*

Coordination : *Anne De Vlaminck*

Table des matières

1. Contexte, objectifs et définitions.....	3
2. Méthodologie	5
3. Participation à l'enquête : 36 communes	6
4. Achats publics écologiques dans le cadre des marchés publics	8
4.1. L'introduction des critères environnementaux dans les marchés publics	8
4.2. La prise en compte des critères environnementaux pour l'achat de produits ou services	11
4.3. Les sources d'informations pour élaborer les critères.....	12
4.4. Le choix des fournisseurs.....	13
4.5. Les achats écologiques et le développement durable.....	14
5. Obstacles à la mise sur pied d'une politique d'achats écologiques.....	15
5.1. Les principaux obstacles mentionnés.....	16
5.2. Autres obstacles	18
6. Pistes d'actions : outils existants et / ou à développer	20
6.1. Une impulsion politique.....	20
6.2. Un état des lieux des pratiques d'achats écologiques	21
6.3. Des formations pratiques et axées sur la sensibilisation	22
6.4. Des pratiques participatives autour des achats / rôle de l'éco- conseiller	23
6.5. L'information des fournisseurs	24
6.6. La recherche de soutiens et bonnes pratiques <i>extra-muros</i>	24
6.7. L'élaboration d'indicateurs de performance	29
7. Conclusion.....	31
8. Annexes.....	32
I. Le questionnaire	32
II. Un état des lieux des marchés publics écologiques.....	32

1. Contexte, objectifs et définitions

a) Contexte :

Avec une part de marché de plus de 16% du PIB de l'Union européenne, les marchés publics et la législation y afférente peuvent contribuer de manière significative aux politiques de développement durable de l'Union européenne, des Etats membres, des régions et collectivités locales. « *La crédibilité des décisions des autorités publiques relatives au développement durable suppose qu'elles donnent l'exemple en ayant un impact environnemental et social aussi faible que possible* » (Plan fédéral de développement durable 2000 – 2004). Les autorités publiques disposent à cet égard d'un outil fondamental, sur le plan économique mais aussi exemplatif.

Les autorités chargées des achats commencent à prendre en compte la valeur environnementale des biens, services ou travaux. De nombreuses initiatives existent déjà au niveau européen et fédéral, ainsi qu'en Région bruxelloise et en Flandre. Mais, les marchés publics sont-ils pour autant de plus en plus « écologiques » ? La question se pose en particulier en Région wallonne dont les pratiques communales en la matière demeurent peu connues.

b) Objectifs :

Dans ce cadre, nous avons réalisé une enquête auprès d'une quarantaine de communes wallonnes. Notre objectif était de déterminer dans quelle mesure les communes wallonnes prennent en compte des critères environnementaux pour leurs achats de biens ou de services.

Le présent rapport synthétise les informations récoltées à trois niveaux :

- les pratiques d'achats publics écologiques ;
- les facteurs propices ou défavorables à la mise sur pied d'un marché public écologique ;
- les pistes d'actions pour développer des achats publics écologiques.

Le rapport de synthèse doit servir d'outil pour promouvoir les marchés publics écologiques. Il est particulièrement destiné aux communes wallonnes. Il peut également alimenter l'enquête européenne sur « L'achat public éco-responsable en Europe »¹ et le futur plan d'action national pour les achats publics écologiques.

c) Définitions :

-Marché public écologique : « *l'approche par laquelle les autorités publiques intègrent des critères environnementaux à toutes les étapes de la procédure de passation, encourageant ainsi la propagation de technologies environnementales et le développement de produits respectueux de l'environnement, en recherchant et choisissant les résultats et solutions qui ont le moins d'impact possible sur l'environnement tout au long de leur cycle de vie.* »²

¹ L'enquête européenne a pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les administrations publiques européennes considèrent l'environnement dans leurs achats de biens ou services. Cette enquête, commanditée par la Commission européenne, doit soutenir l'élaboration par les Etats membres de plans d'actions nationaux pour les achats publics écologiques.

² Cette définition provient du premier rapport de l'enquête européenne sur l'achat public éco-responsable, disponible sur Internet : <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm>.

-Critère environnemental : « exigence technique et objective qui vise la prise en compte des questions environnementales dans le processus de passation d'un marché public. Ce critère peut se retrouver à chaque stade de la procédure de passation : la définition de l'objet de marché, le choix des spécifications techniques, la sélection des candidats, l'attribution du marché, les conditions additionnelles, l'exécution du contrat. ³»

³ ICLEI, *Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union – Final Report*, Freiburg, July 2003.

2. Méthodologie

a) Constitution d'un échantillon

En premier lieu, dans le cadre d'une collaboration avec l'Institut Eco-Conseil, notre échantillon est constitué des participants à la formation du Cepefedd⁴ sur les achats durables : fonctionnaires et mandataires politiques d'une quarantaine de communes. Ensuite, nous l'avons complété de quelques communes pour assurer sa diversité :

- diversité des communes : rurales et urbaines, riches et pauvres, ...
- diversité des acteurs : secrétaires communaux, échevins, éco-conseillers, responsables des achats, juristes, ...

b) L'élaboration d'un questionnaire / guide d'entretien

Pour mener l'enquête, nous avons élaboré un questionnaire-guide d'entretien. A travers cet outil, notre objectif était d'obtenir un entretien dans chaque commune. Sur base des réponses données aux questions générales du questionnaire, nous voulions nous entretenir le temps de 15-20 minutes pour poser des questions plus spécifiques.

Pour nous assurer de la qualité du questionnaire, nous l'avons soumis à l'avis critique de personnes ressources dont des acteurs communaux⁵. Nous nous sommes en particulier inspirés de deux documents : une enquête similaire menée dans les grandes Villes européennes⁶ et l'enquête européenne sur l'achat public éco-responsable.

c) La période

L'enquête s'est déroulée entre le 19 septembre et le 21 octobre 2005. A la date de réception du questionnaire, les communes ont reçu un délai de trois semaines pour y répondre. Plusieurs communes participantes n'ont toutefois pas pu respecter le délai de trois semaines pour remplir le questionnaire. A ces communes, nous avons proposé de compléter ensemble ce questionnaire lors de notre entretien téléphonique ou lors d'une rencontre.

⁴ Le Centre Permanent pour la Formation au Développement Durable. Une présentation de la formation se trouve sur le site : mrw.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/cpfdd/cepefedd.htm

⁵ Marcel van Meesche, éco-conseiller d'Eco-Conseil Entreprise ; Jacques Valentin, sociologue à l'Institut Eco-Conseil ; Véronique Gontier, éco-conseillère à Courcelles ; Raphaël Dugailliez, responsable Energie à Villers-le-Bouillet, consultant développement durable.

⁶ ICLEI, Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union – Final Report, Freiburg, July 2003.

3. Participation à l'enquête : 36 communes

a) 36 réponses / 44 communes contactées

La participation à l'enquête fut importante : sur les 44 communes contactées, 36 ont renvoyé le questionnaire. Nous avons pu nous entretenir sur les données du questionnaire avec 26 d'entre elles.

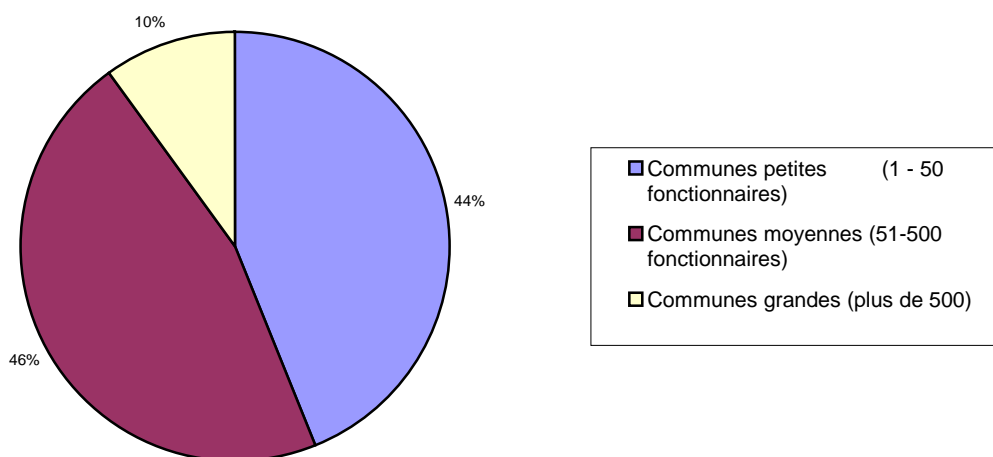
Plusieurs motifs peuvent expliquer la non-participation de 8 communes : personnes surchargées de travail, peu disposées à l'idée de répondre à une enquête « de plus », ne connaissant pas assez le sujet, délai trop court pour répondre, ...

b) Diversité des communes

Les communes contactées rassemblent un ensemble de caractéristiques variées : riches et pauvres, rurales et urbaines, petites et grandes administrations...Elles sont réparties au sein de 5 provinces : Brabant Wallon (7), Hainaut (11), Liège (10), Luxembourg (3), Namur (5).

La grande majorité des communes participantes (31/36) étaient inscrites à la formation du Cepefedd. Les 5 autres ont été contactées par différentes voies : le salon Best⁷, l'ABECE⁸, les Rencontres Ecologiques d'Eté du mouvement Ecolo.

Pourcentage des petites, moyennes et grandes administrations communales



c) Diversité des participants

Les personnes contactées ont souvent répondu seules au questionnaire. Leur profil est varié : éco-conseiller, agent responsable d'achats, juriste, secrétaire communal, échevin.

⁷ Salon européen de l'Environnement, de l'Energie et des Technologies propres. Il s'est tenu du 12 au 14 octobre à Liège. Voir le site : www.bestenvironnement.be/

⁸ L'Association Belge des Eco-conseillers et Conseillers en Environnement.

d) Discussion sur la pertinence des données récoltées :

Le questionnaire a fait l'objet de quelques remarques de nos interlocuteurs :

- manque de place pour mettre en valeur les bonnes pratiques ;
- question pas adaptée à la réalité de leur commune (voir la question 4.4 du questionnaire en annexe I : absence d'un service achats publics dans la plupart des communes) ;
- manque la possibilité d'évoquer d'autres obstacles que ceux listés (voir la question 4.1 du questionnaire : une liste fermée d'obstacles) ;
- absence de définition des critères éthiques ou sociaux.

De plus, quelques personnes interrogées ont fait savoir qu'elles ne disposaient pas d'une vision globale des achats de leur administration. Elles nous ont mis en avant que le manque de communication entre les services de l'administration ne leur permet pas d'être informées des marchés effectués par les autres services.

Nous avons tenu compte de ces remarques pour élaborer notre rapport de synthèse. Cependant, nous rappelions à nos interlocuteurs que le questionnaire constituait avant tout une base pour un entretien téléphonique. Et c'est au cours de cet entretien que nous souhaitions apporter plus de précision à nos questions et interroger sur les éventuelles bonnes pratiques.

e) Participation à l'enquête européenne

Une seule personne seulement a répondu à l'enquête européenne sur « L'achat public éco-responsable en Europe ». La plupart de nos interlocuteurs n'en ont pas entendu parler. Ceux qui étaient au courant expliquent principalement leur non-participation par deux motifs :

- manque de clarté par rapport à l'utilisation des données de l'enquête : quelle utilité de l'enquête pour leur pratique du terrain ?
- des remarques sur le questionnaire : questions pas toutes adaptées à la réalité des communes, difficultés pour le remplir, mise en page peu attrayante, ...

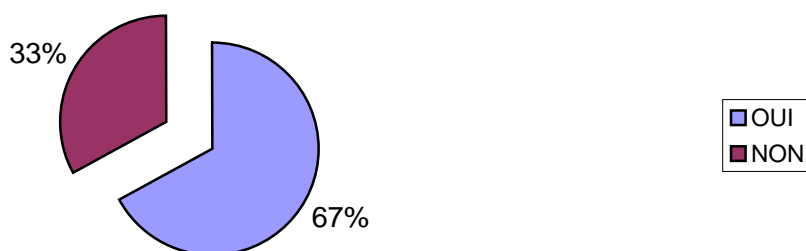
Les premiers résultats de l'enquête européenne viennent d'être publiés sur le site <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm>.

4. Achats publics écologiques dans le cadre des marchés publics

4.1. L'introduction des critères environnementaux dans les marchés publics

67% des communes contactées déclarent avoir déjà intégré des critères environnementaux dans leurs appels d'offre.

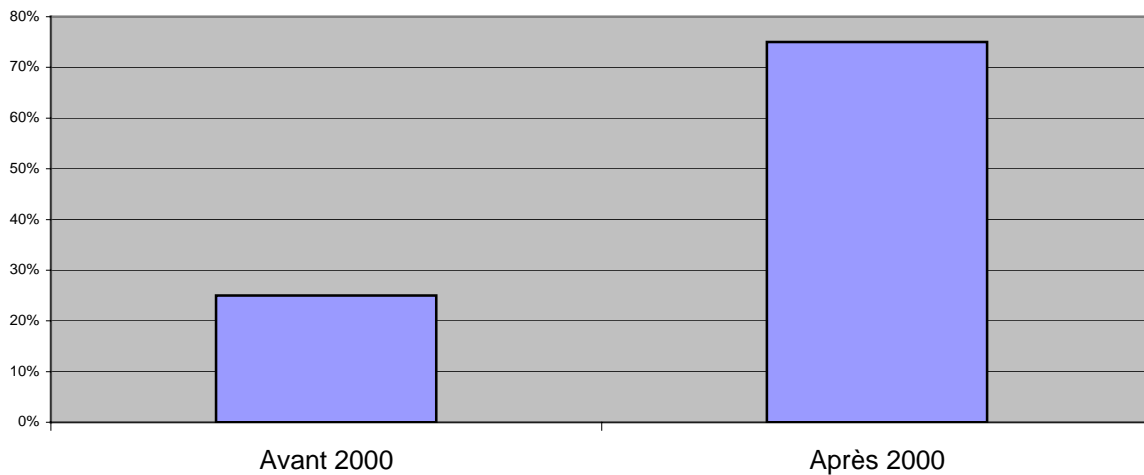
Pourcentage des communes incluant des critères environnementaux dans leurs appels d'offre



L'introduction de clauses environnementales dans les appels d'offre est une pratique récente.

Parmi les communes qui la réalisent, la plupart d'entre elles (75%) ont commencé après les dernières élections communales.

**Pourcentage des communes incluant de critères
environnementaux dans les appels d'offre depuis les dernières
élections communales**

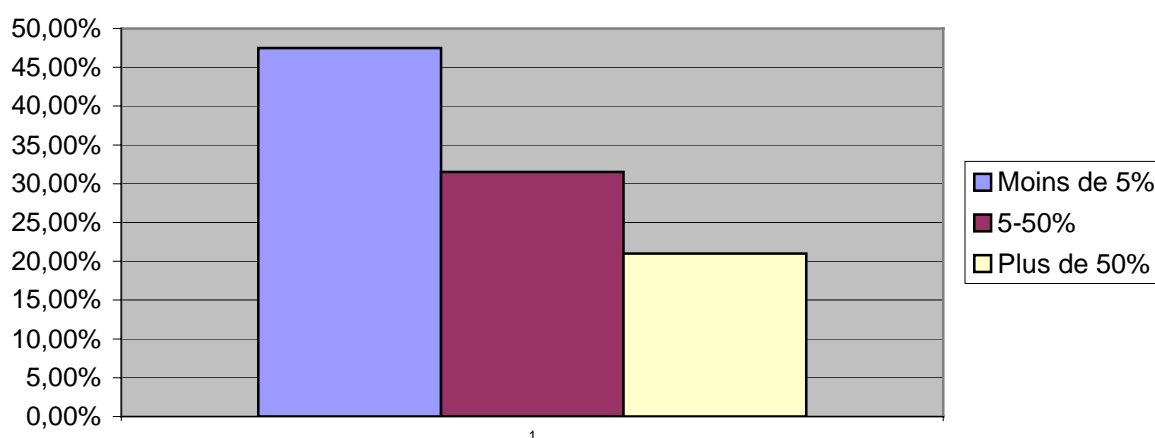


Cette nouvelle pratique a été généralement déclenchée par le soutien d'un groupe politique (42%) et la présence d'un éco-conseiller (62%).

Dans des structures d'achats généralement très décentralisées, la proportion des cahiers des charges incluant des clauses environnementales est compliquée à évaluer précisément. Les personnes que nous avons interrogées ne sont pas spontanément informées des marchés des autres services.

Sur base des données récoltées, il apparaît que parmi les communes intégrant des critères environnementaux dans leurs appels d'offre, 21 % d'entre elles seulement le pratiquent dans plus de 50% de leurs appels d'offre.

Pourcentage des communes incluant des critères environnementaux dans X% d'appels d'offre



Le critère du prix est presque toujours déterminant pour évaluer les offres. Toutefois, quelques communes intègrent dans leurs cahiers des charges une *condition additionnelle* : lorsque deux offres ne peuvent être départagées en fonction du prix, le critère environnemental peut constituer une condition subsidiaire pour les départager.

La prise en compte de l'environnement se réalise souvent dans *la définition de l'objet du marché* – que vais-je construire ou acheter : demande de papier « recyclé », commanditer la construction d'un bâtiment à faible consommation énergétique, ...

Lorsque les communes intègrent des critères environnementaux dans leurs cahiers des charges, elles les mentionnent au niveau des *spécifications techniques*.

Pour 75% des cahiers des charges verts, il s'agit d'un critère basé sur les *performances environnementales* du service ou produit proposé : l'utilisation des matières premières, les méthodes de production durable, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les émissions, les déchets, ...

40% des cahiers de charges « écologiques » utilisent les *variantes écologiques*⁹. Ces variantes sont particulièrement mentionnées par la commune lorsqu'elle n'est pas certaine de l'existence d'une offre écologique pour les produits qu'elle souhaite acquérir.

L'évaluation d'un produit ou d'un service selon son incidence environnementale tout au long de son *cycle de vie*¹⁰ est peu prise en compte (25% des cahiers de charges verts) : bois issu d'une culture respectant l'environnement, électricité « verte », ...

Dans quelques cas, des *critères de sélection* des candidats sont émis : l'obligation pour le fournisseur de respecter les normes de l'UE en matière environnementale, de fournir une preuve de sa capacité technique à réaliser des travaux respectueux de l'environnement, ...

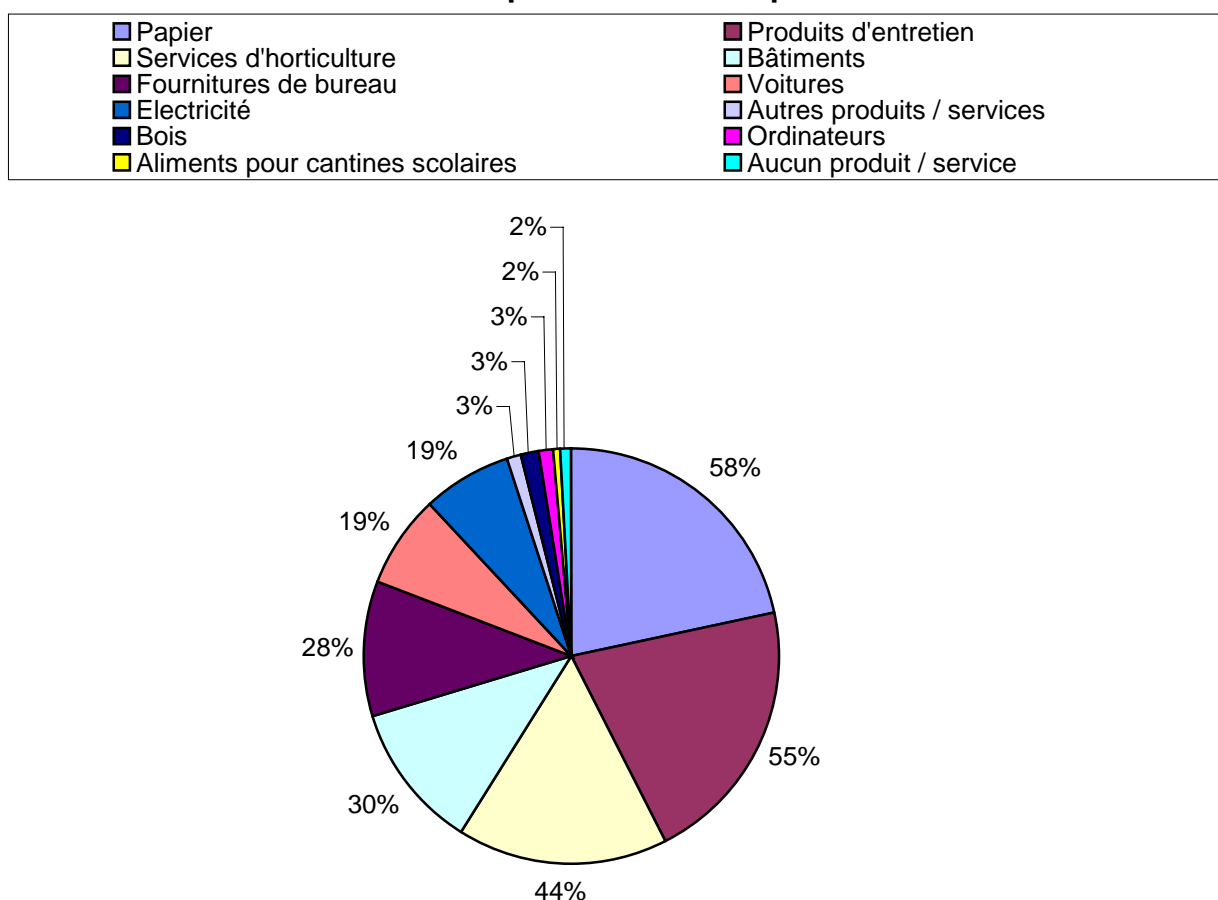
⁹ Le fait de demander aux fournisseurs de proposer des produits ou services plus écologiques.

¹⁰ L'évaluation de l'incidence environnementale d'un produit ou d'un service de l'extraction des matières premières dans la phase de pré-production à l'élimination finale, en passant par la production et la distribution.

Lorsque le candidat est sélectionné, quelques communes élaborent des critères écologiques dans les clauses contractuelles liées à *l'exécution du marché* : exigence d'une gestion des déchets par les constructeurs, formation du personnel sur l'impact environnemental de leur travail, ...

4.2. La prise en compte des critères environnementaux pour l'achat de produits ou services

Pourcentage des communes qui ont pris en compte des facteurs environnementaux pour l'achat de x produits ou services



98% des communes contactées ont déjà tenu compte de facteurs écologiques pour l'achat de produits ou services écologiques.

Généralement, les achats de produits ou services écologiques ont commencé par : du papier recyclé (58%), des produits d'entretien (55%), des services d'horticulture (44%), les bâtiments (31%), des fournitures de bureau (27%).

Quelques communes ont pris en considération l'environnement pour l'achat de véhicules (19%), d'électricité (19%), d'ordinateurs (3%), d'aliments pour les cantines scolaires (2%), de bois durable (4%), ...

4.3. Les sources d'informations pour élaborer les critères

Pour élaborer les critères écologiques et sociaux, des sources d'information variées sont citées :

- Union européenne : la communication interprétative¹¹ et le guide « Acheter vert » de la Commission européenne¹², l'écolabel européen¹³ ;
- Fédéral : le guide fédéral des achats durables¹⁴ (source d'information la plus citée) ;
- Région wallonne : le facilitateur tertiaire¹⁵ ;
- Formations : du Cepefedd sur les achats durables, de l'UVCW¹⁶ sur la gestion des déchets dans les zoning industriel ;
- Echanges d'informations entre communes : partage de cahiers de charges entre des communes qui achètent des produits similaires ;
- Echanges d'informations entre éco-conseillers de l'Association belge des Eco-conseillers et Conseillers en Environnement (ABECE)¹⁷ ;
- Réseau associatif : Réseau Eco-Consommation¹⁸, Espace Environnement¹⁹, Inter-Environnement Wallonie²⁰ (dans le cadre de Kyoto-Communes²¹) ;
- Intercommunales : IBW²² (Intercommunale du Brabant wallon), Intradel²³ (Intercommunale de traitement des déchets en Région liégeoise), ...

¹¹ *Communication interprétative* de la Commission du 04 juillet 2001 *sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés* (COM/2001/0274 final).

¹² www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/pdf/handbook_fr.pdf

¹³ www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm

¹⁴ www.guidedesachatsdurables.be

¹⁵ La Région wallonne a mis en place une offre de service par le biais d'un facilitateur.

Celui-ci a pour tâche de conseiller toute institution privée ou publique du secteur tertiaire qui développe une démarche d'amélioration des performances énergétiques de son patrimoine et de ses activités. Il peut, à la demande, faire profiter tout candidat du "know-how" issu des différentes réalisations en Wallonie et à l'étranger.

¹⁶ Union des Villes et Communes Wallonnes

¹⁷ www.abece.be

¹⁸ www.ecoconso.org

¹⁹ www.espace-environnement.be

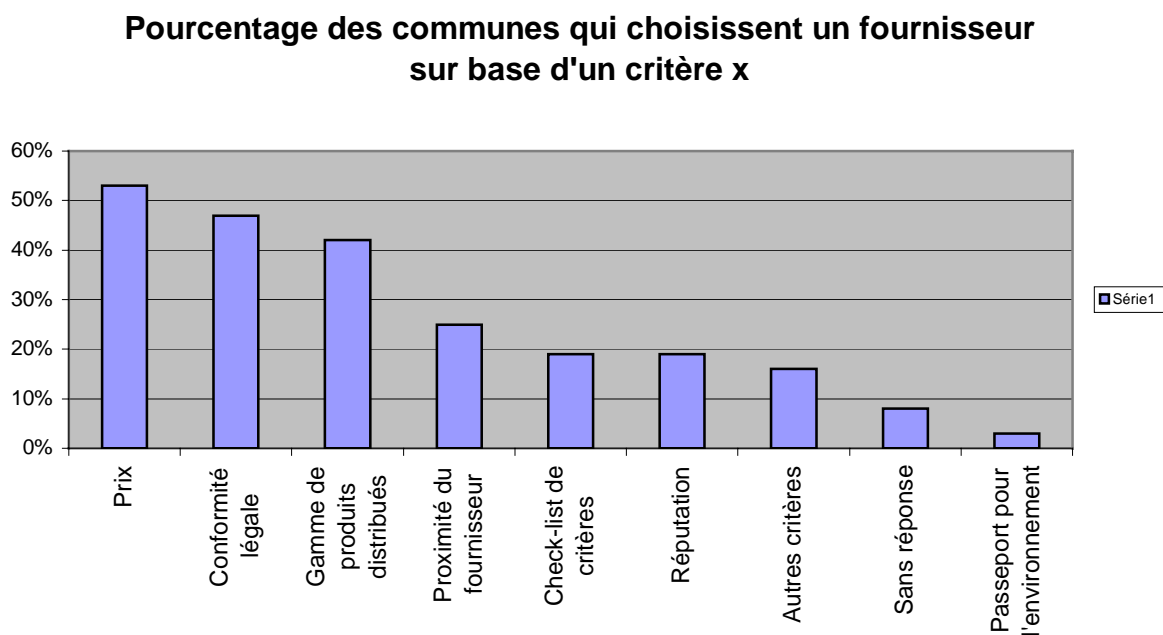
²⁰ www.iewonline.be

²¹ www.kyotocommunes.be

²² www.ibw.be

²³ www.intradel.be

4.4. Le choix des fournisseurs



Les communes privilégient les fournisseurs sur base du prix (53%), de leur conformité légale (47%), de leur gamme de produits (42%) de leur proximité géographique (25%), de sa réputation (19%) et d'un check-list de critères (19%). En d'autres termes, pour qu'un produit écologique ait le plus de chances d'être sélectionné, il doit rassembler le maximum de ces critères.

Les fournisseurs ne sont pratiquement pas présélectionnés sur base de l'existence d'un label (seulement 3%).

D'autres critères sont mis en avant (16%) : la disponibilité du fournisseur, sa flexibilité, la qualité de ses produits et de son service, la relation de confiance, des informations du Réseau Eco-Consommation et d'Espace environnement, ...

4.5. Les achats écologiques et le développement durable

46 % des communes déclarent avoir déjà intégré des critères éthiques ou sociaux dans leurs appels d'offre. Des clauses éthiques débouchent sur l'achat de produits du commerce équitable : le café et le jus d'orange pour leurs réunions de travail, réceptions, ... Les critères sociaux sont utilisés pour réserver l'exécution de marchés à des entreprises :

- qui embauchent de chômeurs de longue durée ;
- qui organisent des formations de leur personnel.

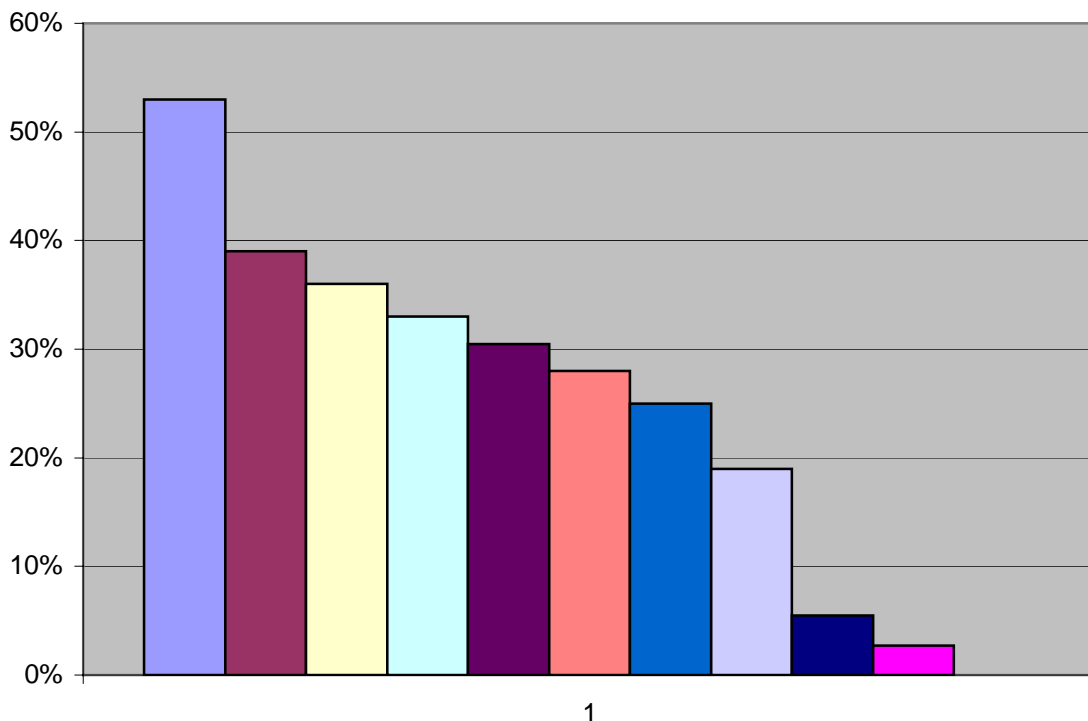
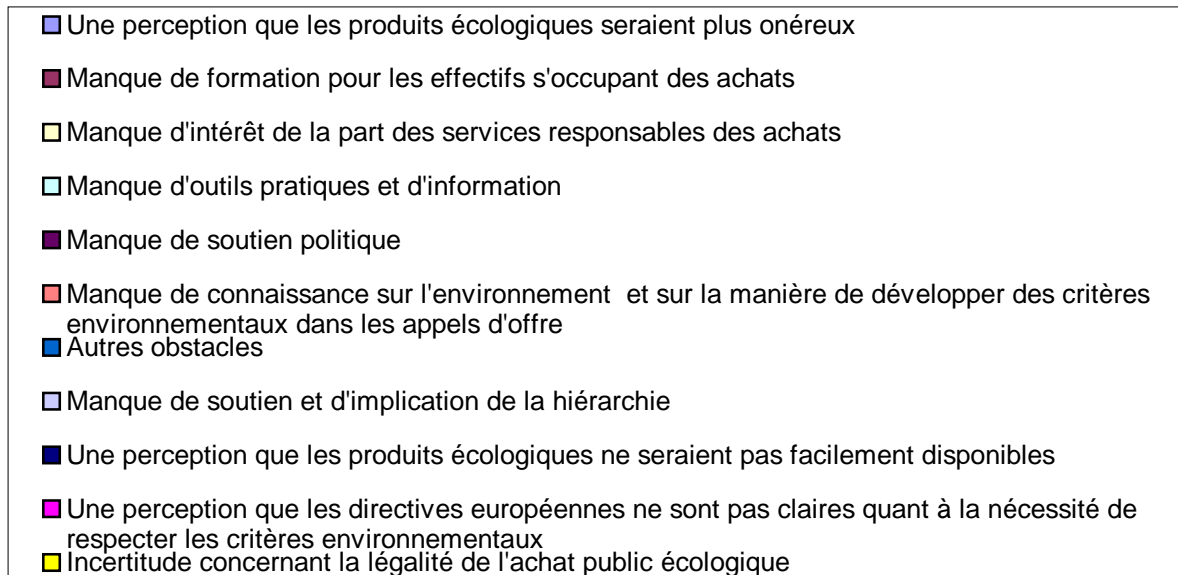
Parmi les communes contactées, quatre d'entre elles développent des achats écologiques dans le cadre d'une démarche structurée de développement durable : trois dans le cadre d'un Agenda 21 (Ottignies-Louvain-la-Neuve, Braives, Liège) et une dans le cadre d'un Plan communal d'Environnement pour un Développement durable (Chaumont-Gistoux). La présence d'une telle démarche globale offre un soutien symbolique et une structuration aux pratiques d'achats pensés dans une perspective de développement durable.

Par ailleurs, il apparaît que de nombreux acheteurs communaux réalisent *du développement durable sans le savoir*. En effet, s'ils méconnaissent généralement les concepts de critères écologiques et sociaux, il arrive qu'ils intègrent des critères tels que : la réservation d'un marché à une entreprise d'économie sociale spécialisée dans le recyclage des déchets, le choix de produits un peu plus chers de meilleure qualité, ...

Enfin, dans les communes wallonnes, de nombreux achats durables peuvent être effectués dans le cadre de bons de commande. Mais, ces achats sont difficilement quantifiables car peu communiqués au sein même des administrations communales.

5. Obstacles à la mise sur pied d'une politique d'achats écologiques

Pourcentage des communes citant l'obstacle x



5.1. Les principaux obstacles mentionnés

Perceptions négatives sur le prix (et la qualité) des produits et services écologiques

La perception des achats écologiques n'a été évaluée que dans 8% des communes. De manière générale, les produits écologiques sont encore perçus comme étant plus chers et de moins bonne qualité. Cette dernière perception a parfois été renforcée par des expériences d'achats peu concluantes. Parmi les exemples les plus souvent cités :

- le papier recyclé : gondole avec l'humidité, bourrage des imprimantes, pas compatible avec les garanties, ...
- les lances thermiques : herbe qui repousse après deux semaines, ...
- les véhicules LPG, électriques : coût élevé, qualité à désirer, problèmes de maintenance ...
- les cartouches d'encre écologique : mauvaise qualité, problème de garantie, ...

Les acheteurs mettent en avant leurs budgets serrés pour privilégier l'achat de produits « au prix le plus bas ». Face à cette contrainte, des mauvaises expériences d'achats écologiques peuvent provoquer des blocages à l'égard toute nouvelle initiative d'achats écologiques.

Manque de formation pour les effectifs s'occupant des achats

Les acheteurs ne savent habituellement pas comment développer des critères environnementaux dans leurs appels d'offre. Ils estiment ne pas disposer des informations de base : qu'est-ce qu'un critère écologique ? Quand et comment introduire des critères écologiques dans la procédure de passation des marchés ? Comment évaluer l'impact environnemental d'un produit ? ...

Manque d'intérêt de la part des services responsables des achats

Un important travail de sensibilisation doit être développé. La mise en place d'une politique d'achats écologiques implique un changement de la culture des achats et des modes de travail. Le changement doit être progressif pour ne pas heurter des représentations encore fort négatives sur le prix et la qualité des produits écologiques.

Manque d'outils pratiques et d'information

11% seulement des communes participent à des échanges de bonnes pratiques au sein de réseaux locaux, régionaux, nationaux ou européens.

De nombreux interlocuteurs souhaiteraient disposer d'informations et d'*outils pratiques* plus adaptés à la réalité des achats communaux. Le guide fédérale des achats durables est souvent utilisé mais est basé sur les achats des administrations fédérales.

Des *cahiers de charges types* sont recherchés mais les marchés sont souvent multi-objets et spécifiques aux besoins de chaque commune.

Ensuite, des *fournisseurs* sont-ils susceptibles de répondre à leur demande de produits écologiques ? Les responsables des achats souhaiteraient pouvoir élaborer leurs critères en se basant sur des listes de fournisseurs « écologiques ».

Enfin, la nécessité d'une *sélection des informations* doit être effectuée. Le tri des informations doit répondre à des questions pratiques : à quels critères faut-il prioritairement porter attention avant d'acheter ? Comment hiérarchiser les critères ?

Manque de soutien politique

Pour beaucoup de communes, la protection de l'environnement ne constitue pas une priorité au regard des enjeux économiques et sociaux. La prise en compte de l'environnement dans les achats ne doit pas engendrer de surcoût dans des budgets communaux tenus. Elle n'est possible que si elle engendre des bénéfices économiques à court terme. La perception que les produits écologiques sont plus chers et de moins bonne qualité empêche l'investissement dans des produits écologiques pour des « gros » marchés.

Un soutien politique de la commune en faveur des achats écologiques existe dans 50% des communes contactées. Il prend diverses formes : politique officielle (30%), déclarations et réglementations (11%), guidance (8%), apport d'informations des mandataires, engagement d'éco-conseillers ... Mais, le soutien politique est rarement contraignant.

De plus, seulement 14% des communes définissent des objectifs à atteindre en matière d'achats écologiques. Et, elles ne disposent pas d'indicateurs pour évaluer précisément l'atteinte des objectifs : pourcentage du budget consacré aux achats écologiques, pourcentage de cahier des charges incluant des critères écologiques, ...

Enfin, le développement des achats écologiques dans les communes nécessite un soutien régional : besoin d'une légitimité extérieure, d'incitants financiers, d'un arrêté, d'une circulaire, d'un guide pour les achats, de développer des achats groupés, ...

Manque de connaissances sur l'environnement et sur la manière de développer des critères environnementaux dans les appels d'offre

Pour savoir déterminer la possibilité d'intégrer des critères environnementaux dans les cahiers des charges, il faut pouvoir rassembler des compétences juridiques, financières et environnementales minimales. Les personnes susceptibles de privilégier des achats écologiques ne reçoivent pas le soutien nécessaire. De plus, la complexité de la législation sur les marchés publics les décourage dans leur entreprise. Souvent dans leur commune, seule une personne a les connaissances juridiques en matière de marchés publics.

5.2. Autres obstacles

Manque de soutien et d'implication de la hiérarchie

Un travail d'information-sensibilisation doit également être développé pour les responsables hiérarchiques : leur démontrer le rapport qualité / prix des produits écologiques, présenter les opportunités juridiques de « verdir » les achats, étudier les possibilités de soutien « extérieur » telles que les intercommunales, chambre de commerce et d'industrie, ...

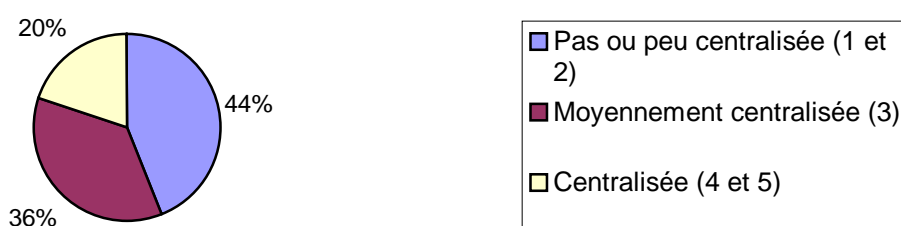
Décentralisation des achats

La structure souvent très décentralisée des achats (44% des communes contactées) complique la mise en place d'une intégration systématique de critères environnementaux dans les cahiers des charges.

Les initiatives d'achats écologiques s'éparpillent dans les différents services, selon la sensibilité personnelle des acheteurs et de leurs responsables. Chaque service gère les dossiers pour ses propres besoins. Confrontées à cette dispersion des achats, les personnes interrogées ont souvent du mal à avoir une vision globale des achats de leur commune.

Les problèmes se posent en particulier dans les communes dont les services responsables des achats se situent dans des bâtiments différents, à plusieurs kilomètres l'un de l'autre.

Pourcentage des communes qui possèdent une structure d'achats x centralisée



Difficulté de changer de fournisseurs / de leur demander de s'adapter

La volonté d'acheter des produits plus respectueux de l'environnement se concrétisera plus facilement si elle n'implique pas de changer les fournisseurs locaux habituels. L'acheteur ne va pas écartier du marché des fournisseurs qui lui apportent satisfaction depuis des années. De plus, les fournisseurs classiques ne possèdent généralement pas une large gamme de produits écologiques. De nombreux achats se faisant par lots,

l'acheteur ne va pas changer ses habituelles relations pour l'achat d'un produit écologique.

Le marché écologique ne lui semble pas encore assez concurrentiel : prix plus élevé, manque de souplesse et de rapidité des fournisseurs, ...

Se pose également le problème de la preuve : le produit écologique respecte-t-il réellement l'environnement ? Est-il de bonne qualité ? Les acheteurs souhaiteraient que des tests des produits soient effectués avant de passer commande.

Les fournisseurs manifestent eux-même leur scepticisme sur la qualité des produits écologiques. Des actions de sensibilisation doivent aussi leur être adressées.

Manque de communication interne

Les *démarches participatives* autour des achats sont peu développées. Il existe pourtant des collaborations entre les services achats, finances et environnement dans 70% des communes. Les utilisateurs de produit ne sont pas consultés systématiquement et en amont des décisions d'achats : sur l'opportunité d'acheter un nouveau produit, sur la qualité des services fournis, ...

Les différents services responsables des achats n'ont généralement pas pour habitude de *communiquer* leurs marchés aux autres services. Les responsables d'achats ne se réunissent pas spontanément autour d'une table pour échanger et négocier leurs points de vue sur des achats.

Manque de temps

La prise en compte des critères environnementaux dans les achats est relativement récente.

Les nombreuses voies à explorer nécessitent un changement des habitudes de travail et donc du temps pour que l'organisation s'adapte en conséquence. Les personnes motivées doivent pouvoir réorganiser leur temps de travail et recevoir du soutien de leurs collègues pour donner une priorité aux achats publics écologiques.

6. Pistes d'actions : outils existants et / ou à développer

Plusieurs pistes d'actions présentées ci-dessous sont déjà existantes dans des communes wallonnes, beaucoup sont à développer. Pour chacune d'entre elles, nous mettons en évidence des exemples de bonnes pratiques développées en Wallonie ou ailleurs²⁴. Ceux-ci doivent donc être avant tout être pris comme source d'inspiration, à adapter en fonction des caractéristiques propres à chaque commune.

6.1. Une impulsion politique

Le développement de pratiques d'achats écologiques nécessite un soutien politique : politique officielle, déclarations, réglementations, guidance, objectifs à atteindre, ...

Des soutiens politiques propices au développement d'achats écologiques :

- Obliger l'intégration systématique des critères environnementaux dans l'attribution des marchés publics : cette pratique n'est pas encore développée dans les communes wallonnes.
- Affecter un pourcentage du budget communal pour l'achat de produits et services écologiques.
- S'engager à développer des achats plus respectueux de l'environnement par un acte symbolique : la signature d'une charte, l'adoption d'une démarche structurée de développement durable telle qu'un Agenda 21 local, ... Par exemple, dans le cadre de son Agenda 21, Ottignies-Louvain-la-Neuve s'engage à prendre en compte le développement durable pour ses achats.
- Faire voter un projet de délibération visant l'amélioration des performances environnementales des marchés publics. Par exemple, le parti Ecolo a élaboré un projet de délibération type pour le conseil communal dans lequel il revendique notamment la formation des élus locaux et des fonctionnaires techniques des communes, CPAS et organismes d'intérêt public.

²⁴ Ceux-ci proviennent de l'état des lieux sur les marchés publics écologiques en Belgique et à l'étranger (*voir en annexe II*).

6.2. Un état des lieux des pratiques d'achats écologiques

Avant de mettre en oeuvre une politique d'achats écologiques, chaque commune doit réaliser un état des lieux précis de ses pratiques d'achats écologiques. Chacune doit pouvoir s'en servir pour déterminer des pistes d'actions prioritaires adaptées aux réalités de la commune.

L'état des lieux peut notamment comprendre une analyse :

- a) des cahiers de charges : le pourcentage des critères verts, la précision des critères écologiques utilisés, l'élaboration de critères écologiques adaptés à la réalité du marché, le nombre de cahiers charges verts qui débouchent sur des achats verts, ...
- b) des produits et des services écologiques pour lesquels des critères environnementaux ont été pris en compte ;
- c) des freins au développement des achats écologiques : perception des produits écologiques, manque de formation, mauvaise communication interne, ...
- d) des fournisseurs habituels de la commune qui proposent ou sont susceptibles de proposer des produits ou services écologiques.
- e) des possibilités de soutien extérieur : acteurs associatifs, autres communes, l'Union des Villes et Communes Wallonnes, Région wallonne, ...

Bonnes pratiques :

- Un état des lieux des pratiques d'achats écologiques dans le cadre d'un EMAS²⁵ : cette démarche a notamment été implantée par la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement pour la gestion de ses services administratifs. Un des objectifs de l'EMAS de la DGRNE, communiqué dans la déclaration environnementale 2005, spécifie que les possibilités d'inclure des critères écologiques dans les cahiers des charges doivent être étudiés²⁶.
- L'appel à un bureau d'études : la commune d'Etterbeek (Région bruxelloise) a commandé une étude pour élaborer des propositions concrètes d'achats durables, basées sur des informations scientifiques et économiques fiables. L'objectif de cette étude était de pouvoir sensibiliser les autorités communales et le service responsables des achats de la commune.

²⁵ EMAS est une norme environnementale à travers laquelle les organismes s'engagent à améliorer leurs performances liées à l'environnement, de manière volontaire et continue.

²⁶ A l'heure actuelle, cet objectif n'a toutefois pas encore été réalisé.

6.3. Des formations pratiques et axées sur la sensibilisation

Face aux perceptions encore largement négatives sur le prix et la qualité des produits écologiques, des actions de formation-sensibilisation doivent être adressées à l'ensemble des acheteurs et utilisateurs, de même qu'aux mandataires communaux et aux fournisseurs.

En fonction des acteurs concernés, elles devront avant tout donner des pistes concrètes :

- un minimum de théorie et un maximum de bonnes pratiques à partager ;
- une présentation synthétique du contexte politique et juridique favorable au « verdissement » des cahiers de charges ;
- un travail sur des cahiers des charges : partir d'un marché et étudier les possibilités d'inclure de critères environnementaux dans un cahier des charges. Les participants seraient répartis en sous-groupe selon les produits qu'ils souhaitent explorer.
- une présentation de fiches de synthèse pour chaque produit et service : liste de critères écologiques possibles, de produits « verts » disponibles, ...
- ...

Une formation sur les achats publics écologiques devra également mettre l'accent sur la *prévention* : le produit est-il réellement nécessaire à acheter?

Ces formations pourraient être organisées par l'Union des Villes et Communes Wallonnes (UVCW) pour les mandataires communaux et des associations pour les acheteurs, utilisateurs et fournisseurs : Cepefedd, Réseau Eco-Consommation, Inter-Environnement, Espace Environnement, ...

Bonnes pratiques :

Le Centre Permanent pour la Formation au Développement Durable (CePeFEDD) a organisé des formations aux achats durables pour les fonctionnaires communaux et régionaux. Plus de 70 personnes issues d'une quarantaine de communes wallonnes ont participé aux formations organisées entre le mois de juin et de novembre 2004.

Des fournisseurs tels que Ecover, proposent lors de la commande de leurs produits des tests d'efficacité. Un formateur de la firme peut également se déplacer afin de faire une démonstration sur place et de répondre aux questions éventuelles des utilisateurs.

6.4. Des pratiques participatives autour des achats / rôle de l'éco-conseiller

Une politique d'achats écologiques ne peut réussir sans l'adhésion du personnel communal chargé de l'exécuter. En complémentarité des actions de sensibilisation et de formation, une démarche coopérative sur les achats paraît essentielle.

Pour la développer au sein des différents services communaux, l'éco-conseiller apparaît incontournable.

Tout d'abord, il s'assurerait de la collaboration de l'ensemble des acteurs de l'administration pour coordonner *l'état des lieux* sur les pratiques d'achats écologiques.

Pour ce faire, il pourrait mettre sur pied des *lieux de concertation* pour que l'avis de chacun soit systématiquement pris en compte. Ces consultations doivent permettre de rassembler les compétences des acteurs présents dans la commune :

- les compétences juridiques des représentants des services achats, finance et juridique ;
- les connaissances environnementales du service environnement ;
- les connaissances pratiques des utilisateurs de produits et de services ;
- le pouvoir de décision des chefs de service et des responsables politiques.

Ces lieux d'échanges permettraient en outre une amélioration de la *communication interne* sur les achats. L'éco-conseiller aurait pour mission de faire circuler les informations sur les achats aussi bien entre les services qu'entre acheteurs et utilisateurs de produits.

A travers cette tâche, il explorerait différentes voies pour donner une *visibilité* aux pratiques d'achats écologiques : journal communal, courrier, affiches, ... La politique d'achats écologiques pourrait également être présentée au grand public et aux fournisseurs par des réunions d'information, conférences de presse, ...

Enfin, l'éco-conseiller pourrait piloter *un comité de pilotage* sur les achats. Mis au courant de l'ensemble des marchés, l'éco-conseiller pourrait y soutenir les acheteurs en leur donnant son avis sur les cahiers des charges ou sur l'opportunité des marchés.

Bonnes pratiques :

- Dans la commune de Schaerbeek (Région bruxelloise), un comité d'achats peut se réunir suite à un appel d'offre. Il rassemble 4 à 5 personnes : une éco-conseillère, le responsable du service achats et un représentant de chaque service utilisateur concerné. Il permet ainsi une prise en compte de différents points de vue exprimés dans l'administration.

6.5. L'information des fournisseurs

La commune doit informer les fournisseurs des nouvelles exigences introduites dans les appels d'offres de telle sorte qu'ils puissent y adapter leurs offres.

Bonnes pratiques :

Dans quelques communes contactées telles que Ottignies, des acheteurs demandent aux fournisseurs de s'adapter à la nouvelle demande de produits écologiques. Ils prennent alors le risque de changer leurs cahiers des charges dans l'espoir de susciter la création d'un nouveau marché plus respectueux de l'environnement.

6.6. La recherche de soutiens et bonnes pratiques *extra-muros*

a) Développer des échanges avec d'autres communes

Des économies d'efforts humains et financiers peuvent être réalisées à travers une mise en réseau de communes sur les marchés publics écologiques. A travers la création d'un tel réseau, les communes pourraient :

- élaborer des guides de bonnes pratiques ;
- partager des savoirs et des compétences ;
- organiser des formations en commun ;
- étudier les possibilités d'achats groupés ;
- ...

Bonnes pratiques :

De nombreux éco-conseillers échangent leurs pratiques au sein de l'Association belge des Eco-conseillers et Conseillers en Environnement (ABECE). Par exemple, des éco-conseillers du Brabant wallon nous ont mentionné que des échanges de cahiers des charges se réalisent dans leur province.

Parmi les acheteurs, la commune de Donceel nous a mis en avant que des collaborations autour des achats avaient été tentées avec des communes limitrophes. La commune de Bastogne soutient des plus petites communes (Libramont et Virton) pour la politique du double sac.

b) Collaborer avec les acteurs associatifs

L'état des lieux sur les pratiques d'achats écologiques (voir 6.2) peut explorer les possibilités de soutien du secteur associatif local pour :

- l'organisation d'actions de formation-sensibilisation du personnel communal ;
- l'information sur les produits écologiques disponibles, les critères écologiques auxquels il faut porter attention, ... ;
- l'élaboration de listes de fournisseurs ;

- la participation à des lieux de concertation citoyenne sur les achats de la commune
- ...

La campagne « Ca passe par ma commune » :

Le 8 novembre 2005, un collectif d'associations²⁷ a lancé la campagne « Ca passe par ma commune ». A l'approche des élections communales d'octobre 2006, l'objectif est de favoriser des engagements concrets des pouvoirs publics locaux en faveur d'un développement durable, social et solidaire. L'enjeu de marchés publics « durables » est particulièrement mis en avant.

Un dossier de propositions sera publié et présenté lors d'une réunion publique à Namur à la mi-février 2006. Ce dossier permettra ensuite à des associations locales de rencontrer les candidats des partis démocratiques aux élections communales.

Les groupes locaux dresseront alors un inventaire des engagements pris par les candidats et les présenteront par voie de presse locale. Courant 2006, le site Internet²⁸ permettra d'enregistrer les engagements et d'évaluer, tout au long des 6 années de la prochaine mandature, les progrès réalisés par chaque commune. Il s'agit de proposer un contrôle démocratique participatif.

c) Intercommunales

Des intercommunales sont sensibles à l'impact environnemental de leurs activités. Leur soutien pourrait notamment être recherché pour élaborer des cahiers de charges verts, organiser des formations, partager leur expérience de gestion environnementale, ...

Bonnes pratiques :

IBW (Intercommunale du Brabant wallon) et Intradel (Intercommunale de traitement des déchets en région liégeoise) ont obtenu l'enregistrement EMAS pour l'ensemble de leurs activités. Elles se sont notamment engagées à sensibiliser leurs sous-traitants au respect de certains critères environnementaux. Plusieurs communes ont utilisé leur soutien pour inclure des critères écologiques dans leurs cahiers des charges.

d) L'Union des Villes et Communes Wallonnes (UVCW)

Dans le cadre des services offerts par l'UVCW aux communes, plusieurs types de soutien pourraient en particulier être apportés :

- la formation des mandataires communaux sur les marchés publics écologiques ;

²⁷ Ces associations sont : Oxfam-Magasins du monde, Max Havelaar, Le Réseau Eco-consommation, Credal, Nature & Progrès. D'autres associations telles qu'Inter-Environnement Wallonie se sont ralliées à cette initiative.

²⁸ capasseparmacommune.be (actuellement en construction)

- l'information sur le site Internet et dans le Mouvement communal : des exemples de bonnes pratiques communales, des modèles de cahiers des charges, des documents de référence, ...

e) La Région wallonne

La Région wallonne pourrait développer de nombreux soutiens :

- Une politique de l'exemplarité : une politique d'achats écologiques sera plus facilement acceptée dans les communes si elle est également réalisée au niveau de la Région
- Incitants financiers : primes pour les communes qui achètent un certain pourcentage d'achats verts, qui développent des initiatives porteuses, ...
- Elaboration de guides pratiques : les communes souhaitent prendre connaissance d'outils pratiques pour développer des achats écologiques. Ces outils seraient destinés à l'ensemble du personnel communal. Ils auraient pour principale fonction de leur apporter : des conseils pour mettre en oeuvre une politique d'achats écologiques ; des arguments pour défendre l'opportunité des produits et services écologiques : le coût, la qualité, le contexte juridique et politique, ...
- A la condition du respect de l'autonomie communale, le Ministère de l'Équipement et des Transports pourrait proposer des achats groupés pour les communes avec un pourcentage minimum de produits écologiques. Par exemple, dans le cadre des conventions²⁹ passées entre les communes et la direction mobilière du Met : cette dernière devrait s'engager à fournir aux communes un certain pourcentage d'achats verts.
- Un bus itinérant de la Région wallonne pour sensibiliser le grand public aux enjeux des achats verts ;
- Des modèles de cahiers de charges verts sur le site des marchés publics de la Région wallonne ;
- Le financement d'un site Internet d'information : reprenant des listes de produits écologiques disponibles et élaborées par une association ;
- ...

²⁹ DG gestion mobilière du Met passe des marchés pour 21 communes wallonnes signataires d'une convention. Par cette convention, la DG gestion mobilière garantit l'approvisionnement et la logistique générale des communes en matière mobilière : les fournitures de bureau, les papiers, les produits d'entretien, les vêtements de travail et de protection, les uniformes, le mobilier, les machines de bureau (à l'exception du matériel informatique et bureautique) et les véhicules.

Le développement d'une pratique d'achats écologiques communale peut s'inscrire dans des actions de la Région wallonne :

- Le Contrat d'Avenir qui prévoit l'intégration du développement durable dans toutes les politiques ;
- La Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement a implanté un système de management environnemental EMAS pour la gestion de ses services administratifs. La thématique des achats écologiques y est abordée.
- Check-list et cahiers des charges de référence pour toute rénovation ou nouvelle construction d'un bâtiment tertiaire : ceux-ci se trouvent sur le site de l'énergie de la Région wallonne (energie.wallonie.be/xml/dgtre.html?P=NC&IDD=3917).
- L'existence d'un facilitateur tertiaire : celui-ci a pour tâche de conseiller toute institution privée ou publique du secteur tertiaire qui développe une démarche d'amélioration des performances énergétiques de son patrimoine et de ses activités.
- Le financement de formations : formation sur « les achats durables » du Cepefedd, sur les « Agenda 21 » par l'UVCW, ...
- ...

f) La Région flamande

Bonnes pratiques :

La Région wallonne peut s'inspirer du *Samenwerkingsovereenkomst* de la Région flamande. Le *Samenwerkingsovereenkomst6* constitue un accord volontaire qu'une commune ou une province peut conclure avec les autorités flamandes en matière d'environnement.

Si une commune ou une province signe cet accord, elle recevra des autorités flamandes un appui sur le plan financier et du contenu en échange de l'exécution d'un certain nombre de missions citées dans l'accord. Les communes ou les provinces peuvent – dans une certaine mesure- choisir elles-mêmes les volets de l'accord à signer et les niveaux d'ambition souhaités.

De plus, la Région flamande finance le site du Bond Beter Leefmilieu (Flandres) : www.milieukoopwijzer.be/. Ce site s'adresse tant aux particuliers qu'aux administrations publiques. Il propose un classement de différents labels écologiques et de marques pour plusieurs groupes de produits : boissons, papier, fournitures de bureau, alimentation, produits d'entretien, ... La liste de tous les fournisseurs / producteurs de ces produits est sur le site.

g) Le fédéral

Plusieurs outils ont été développés pour permettre une meilleure intégration des critères écologiques, sociaux et éthiques dans les marchés publics : lois, circulaires, guides méthodologiques, cellules de soutien au processus d'achats, groupe de travail sur les marchés publics durables, plan fédéral de développement durable, ...

Parmi ceux-ci, notons en particulier le guide fédéral des achats durables. Ce guide a été développé dans le cadre d'une circulaire pour offrir aux administrations une liste de produits qu'elles peuvent utiliser. Ce guide rassemble une série de recommandations pour l'achat de produits plus respectueux de l'environnement et fabriqués dans des conditions socialement respectueuses. Le guide peut donc inspirer de nombreux cahiers des charges communaux. Mais, il se base sur les achats dans les administrations fédérales. Il doit donc être complété d'un guide pour les achats spécifiques aux communes.

La commune d'Etterbeek (Région bruxelloise) s'est inspirée du guide fédéral des achats durables³⁰ pour élaborer des cahiers des charges types.

h) L'Union européenne

La Commission européenne a récemment publié un guide « Acheter vert ! »³¹ qui clarifie les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans les marchés publics. Ce document donne des indications concrètes sur la manière de prendre en compte l'environnement à travers les différentes étapes d'une procédure de passation d'un marché tout en respectant le cadre juridique des marchés publics.

³⁰ www.guidedesachatsdurables.be

³¹ www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/pdf/handbook_fr.pdf

6.7. L'élaboration d'indicateurs de performance

Pour s'assurer de l'efficacité d'une politique d'achats écologiques, l'élaboration d'indicateurs de performance peut être particulièrement utile. Pour construire ces indicateurs, plusieurs aspects doivent être pris en compte :

- Le niveau des indicateurs doit prendre en compte l'état d'avancement des achats publics écologiques dans les communes wallonnes. La plupart d'entre elles ont encore un long chemin à parcourir avant de développer des achats écologiques pour tous leurs produits et services.
- Les mesures de l'indicateur doivent être quantifiables : ils doivent permettre d'évaluer l'efficacité des achats et leur contribution aux objectifs fixés. L'administration doit pouvoir s'appuyer sur ces indicateurs pour communiquer, donner une visibilité à ses pratiques d'achats écologiques.
- Les mesures doivent également être pratiques : en fonction de l'évolution des pratiques d'achats, de nouveaux objectifs et donc de nouveaux indicateurs doivent être définis, ...

Exemple :

Un indicateur élaboré par l'UE nous semble particulièrement adapté à l'état d'avancement des communes wallonnes.

Il s'agit d'un indicateur qui permet de déterminer dans quelle mesure la procédure d'achat d'une organisation est « verte ». A partir d'une analyse des cahiers des charges, quatre niveaux de « verdissement » sont identifiés :

Le niveau « not green »

- la marché public écologique n'est pas une politique de l'organisation ;
- aucune spécification écologique ne se trouve dans les cahiers des charges.

Le niveau de départ :

- le marché public écologique est une politique de l'organisation ;
- cette politique est mentionnée aux fournisseurs pour chaque achat ;
- un texte standard la mentionne dans chaque appel d'offre ;
- des spécifications écologiques sont introduites dans les cahiers des charges ;
- mais les critères sont peu précis et ne débouchent pas sur des produits plus écologiques. Exemple : « Les caractéristiques environnementales sont prises en compte ».

Le niveau vert clair :

- des spécifications écologiques précises (entre 1 et 3) sont introduites dans le cahier des charges pour un nombre limité d'aspects : énergie, déchets, ... ;
- ces caractéristiques sont définies par groupe de produit. Exemple : « En matière d'énergie, les PC doivent respecter les exigences définies par le label Energy Star ».

Le niveau vert foncé :

- des spécifications écologiques (plus de 3) sont introduites pour tous ou le plus possible d'aspects.

- ces spécifications peuvent par exemple reprendre l'ensemble des critères d'un éco-label.

A la fin de ces étapes, de nouveaux indicateurs peuvent être définis en fonction des caractéristiques propres à chaque organisation.

7. Conclusion

Les pistes d'actions pour développer des pratiques d'achats publics écologiques sont nombreuses.

Des pratiques commencent à s'installer au sein des communes wallonnes : achat de papier recyclé, intégration de critères écologiques dans les cahiers des charges, demande aux fournisseurs de s'adapter à la demande de produits écologiques, ...

De nombreux outils pratiques et sources d'information peuvent déjà être mis à disposition des communes : guide fédéral des achats durables, modèle de cahier des charges, liste de fournisseurs bio, démonstration de produits par des fournisseurs, formation du Cepefedd, ... Une impulsion politique apparaît particulièrement nécessaire.

Mais, ces différentes voies pour agir ne suffisent pas pour assurer une extension des pratiques d'achats écologiques. La mise en place d'une politique d'achats écologiques nécessite, selon nous, de prendre en compte prioritairement les facteurs humains. Nous estimons qu'il faut avant tout agir sur les perceptions, fondées ou non, de l'ensemble des acteurs concernés par les achats :

- Perception que les produits ou services écologiques sont plus chers et de moins bonne qualité ;
- Difficulté de changer le fournisseur habituel pour lequel on a confiance ;
- Peur de ne pas recevoir d'offre de produits écologiques ;
- Peur de devoir changer ses habitudes de travail ;
- Blocage suite à une mauvaise expérience d'achat de produits écologiques ;
- Scepticisme des fournisseurs par rapport à l'opportunité économique des achats écologiques ;
- Besoin de preuves concernant la qualité de nouveaux produits ;
- ...

La mise en oeuvre d'une politique d'achats écologiques implique un changement des mentalités et habitudes de travail. Un travail continu d'information et de sensibilisation doit être mené au sein de l'administration.

Nous avons vu que l'origine des marchés publics écologiques est souvent liée à la sensibilité d'un membre du personnel. Ces personnes ont dû user de toute leur créativité pour convaincre les responsables politiques : intégration des achats écologiques dans les politiques existantes, préparation d'arguments solides, mise en avant que des achats peuvent ouvrir des possibilités de subsides... A cet égard, nous insistons sur le rôle incontournable de l'éco-conseiller pour développer des pratiques participatives autour des achats. En établissant des connexions entre les informations, des liens entre les personnes, l'éco-conseiller peut assurer un développement « durable » des pratiques d'achats écologiques.

8. Annexes

I. Le questionnaire

II. Un état des lieux des marchés publics écologiques