

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles,
COM(2008) 400/2

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

relative à des marchés publics pour un environnement meilleur

{SEC(2008) 2124}

{SEC(2008) 2125}

{SEC(2008) 2126}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
1.1.	Bénéfices potentiels des marchés publics écologiques (MPE).....	3
1.2.	Contexte opérationnel.....	3
1.3.	Action au niveau européen.....	4
1.4.	Obstacles à la mise en œuvre des marchés publics écologiques.....	5
2.	Objectifs.....	6
3.	Une approche commune des marchés publics écologiques.....	6
3.1.	Concernant le processus de passation de marché.....	6
3.2.	Concernant la performance environnementale.....	6
4.	Critères communs pour les marchés publics écologiques.....	7
4.1.	Processus de fixation des critères communs pour les marchés publics écologiques ...	7
4.2.	Secteurs prioritaires.....	9
5.	Objectifs concernant les marchés publics écologiques.....	10
5.1.	Objectif concernant les marchés publics écologiques dans la stratégie de développement durable.....	10
5.2.	Objectifs spécifiques pour les marchés publics écologiques aux fins de la mise en œuvre des mécanismes de financement communautaires.....	11
5.2.1.	Passation de marchés par les autorités d'États membres utilisant des crédits de l'UE11	
5.2.2.	Passation de marchés par la Commission européenne.....	11
6.	Mesures obligatoires envisageables.....	11
7.	Orientations.....	11
8.	marchés publics écologiques et innovation.....	12
9.	Écologisation des achats privés.....	13
10.	Indicateurs pour le suivi et l'étalonnage des marchés publics écologiques - calendrier.....	13
11.	Conclusion et perspectives.....	14

1. INTRODUCTION

1.1. Bénéfices potentiels des marchés publics écologiques (MPE)

Chaque année, les pouvoirs publics d'Europe dépensent l'équivalent de 16% du produit intérieur brut de l'UE dans l'achat de biens tels que du matériel de bureau, des éléments de construction et des véhicules de transport, ainsi que de services dans des domaines tels que l'entretien des bâtiments, les transports, le nettoyage et la restauration¹. Les marchés publics peuvent déterminer les tendances en matière de production et de consommation; une importante demande de biens «écologiques» de la part du secteur public fera apparaître ou agrandira des marchés de produits et de services respectueux de l'environnement. Ce faisant, le secteur public incitera également les entreprises à mettre au point des technologies environnementales².

Une utilisation plus durable des ressources naturelles et des matières premières bénéficierait à l'environnement comme à l'économie générale, par la création de débouchés pour les activités «écologiques» naissantes³. Un tel changement pourrait renforcer la compétitivité de l'industrie européenne en stimulant l'innovation dans les écotecnologies, un secteur à forte croissance où l'Europe se situe déjà au premier plan. Des études ont confirmé les possibilités considérables en matière de marchés publics écologiques (MPE) rentables, en particulier dans des secteurs où les produits écologiques ne sont pas plus coûteux que leurs équivalents non écologiques (compte tenu du coût du cycle de vie du produit)⁴. Le caractère écologique des produits étant déterminé sur la base du cycle de vie, les marchés publics écologiques affecteront l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et stimuleront également l'application de normes écologiques dans les achats du secteur privé.

1.2. Contexte opérationnel

Le potentiel des marchés publics écologiques en tant qu'instrument stratégique est de plus en plus largement admis, et au cours des dernières années, l'engagement politique en sa faveur s'est accru au niveau national, communautaire et international. En 2002, l'OCDE a adopté une recommandation sur l'amélioration des performances environnementales des marchés publics écologiques. À la suite du sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable (septembre 2002), la task force de Marrakech sur les marchés publics durables a été créée en vue de diffuser les pratiques durables en matière de marchés publics (écologiques). Des politiques en faveur des marchés publics durables ont été lancées dans de nombreux pays de l'OCDE (États-Unis, Japon, Canada, Australie et Corée du Sud) ainsi que dans les pays en développement rapide (tels que la Chine, la Thaïlande et les Philippines).

Dans l'UE, le potentiel des marchés publics écologiques a été souligné pour la première fois en 2003 dans la communication de la Commission sur la politique intégrée des produits, qui recommandait aux États membres d'adopter des plans d'action nationaux en faveur des

¹ Il est intéressant de noter que pour la plupart des pouvoirs publics, les travaux de construction et de rénovation ainsi que les frais d'exploitation des bâtiments constituent une part considérable des dépenses annuelles, dépassant les 50% dans certains cas.

² On entend par «technologie environnementale» une technologie conçue pour prévenir ou réduire les incidences environnementales à tout moment du cycle de vie des produits ou des activités.

³ Annuaire 2008 du PNUE

⁴ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=528&ArticleID=5748&l=fr>

Le coût du cycle de vie doit intégrer le prix d'achat et les coûts associés (livraison, installation, mise en service...), les coûts de fonctionnement (énergie, remplacement de pièces, entretien) et les coûts de fin de cycle tels que la mise à l'arrêt, le retrait et l'évacuation.

marchés publics écologiques pour fin 2006. Le nouveau cadre juridique européen pour les marchés publics⁵ a clarifié la façon dont les acheteurs peuvent inclure les considérations environnementales dans leurs processus et procédures d'acquisition. Plus récemment, la stratégie renouvelée de l'UE en matière de développement durable (juin 2006) a fixé pour 2010 l'objectif d'aligner le niveau moyen des marchés publics écologiques dans l'UE à celui atteint par les États membres les plus performants en 2006.

La présente communication fait partie du plan d'action sur la consommation et la production durables et la politique industrielle durable (PCD/PID), qui établit un cadre pour la mise en œuvre intégrée d'un éventail d'instruments visant à améliorer les performances énergétiques et environnementales des produits.

1.3. Action au niveau européen

L'idée fondamentale des marchés publics écologiques est de déterminer des critères environnementaux clairs et ambitieux applicables aux produits et aux services. Sur cette base, divers critères et approches en matière de MPE ont été élaborés au niveau national. Il convient cependant, à mesure que se développe le recours aux marchés publics écologiques, que les critères utilisés par les États membres soient compatibles, afin d'éviter de fausser le marché unique et d'amoinrir la concurrence à l'échelon de l'UE. L'existence de critères uniformes réduirait considérablement la charge administrative imposée aux opérateurs économiques et aux administrations publiques qui mettent en œuvre les marchés publics écologiques. Des critères communs en matière de MPE seraient particulièrement appréciables pour les sociétés présentes dans plusieurs États membres ainsi que pour les PME (dont la capacité à maîtriser différentes procédures de passation de marché est limitée).

Il existe déjà des critères environnementaux définis au niveau européen, par exemple ceux applicables en matière de label écologique⁶; le règlement Energy Star⁷; la directive sur l'écoconception des produits consommateurs d'énergie⁸. Certaines propositions récentes visent également à fixer des critères utiles pour les marchés publics écologiques, notamment: la proposition de révision de la directive sur l'écoconception des produits consommateurs d'énergie, qui prévoit la fixation d'exigences minimales et de normes de performances avancées; la proposition de directive sur la promotion de véhicules propres et économes en énergie⁹ qui établit une méthodologie harmonisée pour le calcul du coût des émissions

⁵ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

⁶ Règlement (CE) no 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique; une révision de ce règlement est en cours.

⁷ Règlement (CE) no 106/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant un programme communautaire d'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique des équipements de bureau. Energy Star est un label facultatif, mais le règlement rend obligatoire, pour les pouvoirs publics centraux ainsi que les institutions communautaires, l'application des exigences sous-jacentes dans les marchés publics relevant des directives sur les marchés publics.

⁸ Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie.

⁹ COM(2007) 817 final du 19.12.2007; la proposition prévoit l'établissement d'une méthodologie harmonisée pour le calcul des émissions de polluants et de la consommation de carburants pendant toute la durée de vie des véhicules, ce qui obligerait les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs de transports publics à utiliser cette méthodologie pour le calcul du coût global d'un véhicule dans le cadre des passations de marché http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

polluantes et de la consommation de carburant sur tout le cycle de vie; la proposition de directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables¹⁰, qui inclut des critères de viabilité écologique applicables aux biocarburants et aux bioliquides et pourrait donner lieu (à terme) à la fixation de critères analogues applicables à la biomasse, y compris la biomasse forestière.

La définition et la fixation de critères environnementaux (et des liens qui les unissent) plus approfondis et leur utilisation potentielle aux fins des marchés publics écologiques sont au centre du plan d'action sur la consommation et la production durables et la politique industrielle durable. Ce plan d'action vise, notamment, à établir un cadre dynamique pour améliorer les performances énergétiques et environnementales des produits et promouvoir leur adoption par les consommateurs. Il faudra pour ce faire fixer des normes ambitieuses dans tout le marché, afin que les produits soient améliorés dans le cadre d'une approche systémique des incitations et de l'innovation, et de mesures visant à susciter une demande à l'appui de cette politique. Les éléments relevant plus particulièrement de l'optique des marchés publics sont examinés plus en détail ci-après.

1.4. Obstacles à la mise en œuvre des marchés publics écologiques

À ce jour, le potentiel des marchés publics écologiques demeure en bonne partie inexploité. Début 2008, seuls 14 États membres avaient adopté des plans d'action nationaux (douze autres États membres travaillent à l'adoption d'un plan ou d'une stratégie)¹¹. Les principaux obstacles à un recours accru aux marchés publics écologiques sont les suivants:

- Les critères environnementaux concernant les produits et/ou les services sont peu nombreux et lorsqu'ils existent, les mécanismes permettant de les faire connaître, tels que les bases de données, sont insuffisants.
- Les informations disponibles sur le calcul du coût du cycle de vie des produits, ainsi que des coûts relatifs des produits et services respectueux de l'environnement, sont insuffisantes.
- Beaucoup ignorent les bénéfices associés aux produits et aux services respectueux de l'environnement.
- Il y a une insécurité juridique en ce qui concerne la possibilité d'inclure des critères environnementaux dans le dossier d'appel d'offres.
- La promotion et la mise en œuvre des marchés publics écologiques ne trouvent pas un appui politique suffisant, ce qui limite les ressources disponibles à cet effet (il faut en particulier améliorer la formation).
- Il n'existe pas de système coordonné d'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les autorités régionales et locales.

¹⁰ COM(2008) 19 final du 23.01.2008; la proposition inclut des critères de viabilité applicables aux biocarburants et bioliquides, et prévoit que la Commission fera rapport, pour le 31 décembre 2010 au plus tard, sur les exigences concernant un programme pour la viabilité des utilisations énergétiques de la biomasse autres que la production de biocarburants et de bioliquides.

¹¹ On trouvera des précisions sur l'état d'avancement et le contenu des plans d'action nationaux dans le domaine des MPE sur le site MPE d'Europa: http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm

2. OBJECTIFS

L'objectif général de la présente communication est de formuler des orientations sur les moyens de réduire les incidences environnementales dues à la consommation du secteur public et d'utiliser les marchés publics écologiques pour stimuler l'innovation dans les technologies, les produits et les services environnementaux.

Les objectifs spécifiques correspondent aux obstacles à l'adoption des marchés publics écologiques mis en lumière au point 1.4:

- processus en vue de fixer des critères communs applicables aux marchés publics écologiques;
- informations sur le calcul du cycle de vie des produits;
- orientations juridiques et opérationnelles;
- instauration d'un appui politique par la définition d'un objectif assorti d'indicateurs et d'un système de suivi.

3. UNE APPROCHE COMMUNE DES MARCHES PUBLICS ECOLOGIQUES

3.1. Concernant le processus de passation de marché

Un marché public est essentiellement un processus; un marché public écologique peut, aux fins de la présente communication, être défini comme suit:

«...un processus de passation de marchés dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir des biens, des services et des travaux dont l'incidence sur l'environnement sur tout leur durée de vie sera moindre que dans le cas de biens, services et travaux à vocation identique mais ayant fait l'objet de procédure de passation de marchés différentes».

La communication vise toutes les procédures de marchés publics, qu'elles se situent au-dessus ou en-dessous des seuils définis par les directives européennes sur les marchés publics. Dans tous les cas, les spécifications environnementales, les critères de sélection et d'attribution ainsi que les clauses contractuelles doivent être formulées de façon pleinement conforme à la législation de l'UE sur les marchés publics ainsi qu'à toute autre disposition du droit communautaire ou national applicable.

3.2. Concernant la performance environnementale

Une définition des marchés publics écologiques axée sur le processus est insuffisante pour permettre l'objectivité dans la comparaison des performances et la fixation des objectifs. Il faut pour ce faire établir un lien entre cette définition et la conformité à des critères clairs applicables aux marchés publics écologiques. Une première série de critères communs a déjà été établie pour une série de catégories de produits et services, dont on trouvera des exemples dans le document des services de la Commission joint à la présente communication. Comme expliqué au point 4.1, la Commission propose à présent de formaliser ce processus en vue d'y intégrer les critères existants et d'en établir d'autres applicables, aux fins des marchés publics écologiques, à de nouvelles catégories de produits, en coopération étroite avec les États membres et les parties prenantes. Des critères communs applicables aux marchés publics écologiques présentent l'avantage d'éviter de fausser le marché et de réduire la concurrence, ce que pourraient induire des critères nationaux divergents.

Pour qu'une procédure de marché public puisse être qualifiée d'écologique, des critères MPE communs seront en principe établis sous forme de spécifications techniques minimales

auxquelles devront se conformer toutes les offres. Certains de ces critères pourront également revêtir la forme de critères d'attribution environnementaux, afin de stimuler l'offre de performances environnementales supplémentaires non obligatoires, laissant ainsi le marché ouvert aux produits n'atteignant pas de telles performances. Ces critères d'attribution, si leur pondération est significative, peuvent constituer un signal important à l'intention du marché. Selon le type de produit et le nombre ainsi que l'importance des autres critères d'attribution, une pondération de 15% ou plus pourrait être considérée comme «significative».

4. CRITERES COMMUNS POUR LES MARCHES PUBLICS ECOLOGIQUES

4.1. Processus de fixation des critères communs pour les marchés publics écologiques

Un premier ensemble de critères MPE communs a été établi dans le cadre de la mallette de formation récemment développée pour les marchés publics écologiques¹². Des critères ont été définis pour les produits et services de 10 secteurs sélectionnés comme les plus appropriés aux fins des marchés publics écologiques. Ces critères se fondent sur ceux en vigueur pour les labels écologiques nationaux et européens, le cas échéant, ainsi que sur des informations recueillies auprès des parties prenantes de l'industrie et de la société civile. Un groupe d'experts composé de représentants des États membres actifs dans le domaine des marchés publics écologiques a été mis sur pied et a coopéré étroitement avec les services de la Commission aux fins de la définition de ces critères.

La Commission propose de formaliser ce processus de consultation en vue de multiplier et d'améliorer les marchés publics écologiques sur la base de critères communs et d'une méthode de mesure commune, fondée sur les principes d'une méthode de coordination ouverte. Ainsi, les États membres seront invités à reprendre formellement à leur compte les critères déjà définis aux fins des marchés publics écologiques, une fois qu'ils auront été approuvés par les services de la Commission et à la suite d'une consultation finale avec les États membres et les parties prenantes de l'industrie et de la société civile, en conformité avec les normes minimales de consultation¹³. L'approbation formelle par les États membres impliquerait que les critères communs pour les marchés publics écologiques seraient inclus dans les plans d'action nationaux ainsi que les orientations sur les marchés publics écologiques que les États membres doivent établir ou sont en train d'établir sur la base de la communication de 2003 relative à la politique intégrée des produits.

Ce processus sera répété à l'avenir et la Commission continuera de piloter les travaux du groupe d'experts nationaux en matière de marchés publics écologiques, et de définir et proposer de nouveaux critères applicables à d'autres catégories de produits et services. Ces projets de critères seront également examinés avec les parties prenantes de l'industrie et de la société civile. L'approbation des critères sera soumise à des normes strictes de consultation. Les travaux se concentreront sur les secteurs sélectionnés comme présentant le plus fort potentiel pour les marchés publics écologiques (point 4.2).

Ce processus tiendra pleinement compte des travaux antérieurs et en cours sur la définition de critères environnementaux dans le cadre de la PCD. Ces critères seront fondés sur une approche par le cycle de vie. Les sources pouvant inspirer les futures critères sont notamment les suivantes: les critères pour le label écologique de l'UE; les exigences Energy Star en matière d'efficacité énergétique des équipements de bureau, les valeurs de référence en

¹² Cette mallette (*Training Toolkit*) peut être téléchargée à partir de la page: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

¹³ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_fr.htm

matière de performance environnementale qui seront définies en application des modalités d'exécution dans le cadre d'une directive révisée sur l'écoconception; la méthodologie proposée pour l'internalisation des coûts externes dans la proposition de directive sur la promotion de véhicules propres et économes en énergie ainsi que les critères de viabilité proposés pour les biocarburants et les bioliquides dans le projet de directive sur la promotion de l'utilisation des énergies provenant de sources renouvelables. Il sera fixé de critères MPE communs que pour les produits et services qui ne sont pas (encore) couverts par des critères MPE obligatoires¹⁴.

Les critères actuels concernant les marchés publics écologiques se divisent en critères «essentiels» et critères «complets». Les critères essentiels sont conçus pour permettre une application *aisée* des marchés publics écologiques; ils sont axés sur le ou les domaines essentiels de la performance environnementale d'un produit donné et visent à réduire au minimum les coûts administratifs pour les entreprises. Les critères «complets» tiennent compte d'un plus grand nombre d'aspects ou se fondent sur des niveaux supérieurs de performance environnementale, à l'usage d'autorités qui souhaitent aller plus loin dans le soutien à la réalisation d'objectifs en matière d'environnement et d'innovation. Les critères «essentiels» formant la base des critères «complets», cette distinction est plutôt liée au degré d'ambition et la disponibilité de produits écologiques, mais tous ces critères visent à pousser les marchés à évoluer dans le même sens.

Lorsque, pour un même produit, les critères européens distinguent entre différents niveaux de performance environnementale, les critères «essentiels» et «complets» sont libellés en conséquence. Si, par exemple, un produit donné relève à la fois des exigences d'Energy Star en matière d'efficacité énergétique et du régime facultatif du label écologique européen, les critères MPE «essentiels» seront fixés au niveau d'exigence du règlement Energy Star, alors que les critères «complets» seront fixés sur la base des critères applicables pour le label écologique. Les deux séries de critères permettront aux États membres et aux pouvoirs adjudicateurs de relever progressivement le niveau des marchés publics écologiques, donnant ainsi un signal clair au marché en faveur d'une amélioration continue de la performance environnementale des produits et des services. Pour les catégories de produits qui ne relèvent d'aucun des règlements ou régimes précités, mais uniquement du label écologique européen, le processus de fixation des critères communs pour les marchés publics écologiques consisterait également à déterminer des critères «essentiels» et des critères «complets», les premiers étant fondés sur ceux du label écologique qui concernent les principales incidences environnementales et sont les plus faciles à respecter, tandis que les seconds reprendraient les autres critères du label écologique qui peuvent être considérés comme pertinents dans le cas du produit en cause.

Lorsqu'il n'existe aucun critère européen, les critères MPE seront fondés sur les critères nationaux ou autres et examinés conjointement avec les parties prenantes de l'industrie et de la société civile.

Les critères sont et seront libellés de façon à faciliter leur compréhension par les acheteurs (du secteur public) et les soumissionnaires, ainsi que leur inclusion dans les dossiers d'appels d'offres, dans un respect total de la législation sur les marchés publics. Lorsque des matériaux particuliers (tels que le bois) relèvent de plusieurs secteurs prioritaires (construction, industrie du papier et de l'imprimerie, énergie et ameublement en l'occurrence), on définira un

¹⁴ La section 6 fait référence à de futures mesures contraignantes concernant les MPE qui peuvent inclure la fixation de seuils obligatoires pour les marchés publics dans le cadre de la révision des directives relatives à l'étiquetage ou de l'adoption de nouvelles directives en la matière (voir le point 2.3 du plan d'action sur la consommation et la production durables).

ensemble unique et cohérent de critères. Lorsque différents matériaux peuvent être utilisés aux mêmes fins, l'établissement des critères tiendra compte, le cas échéant, des possibilités d'accroître l'utilisation des matériaux de substitution renouvelables.

Les critères «essentiels» seront pris pour base aux fins de la fixation des objectifs et des comparaisons de performance, afin de stimuler leur adoption dans toute l'UE. Le suivi prendra donc en considération le respect des critères MPE «essentiels». En outre, un contrôle du respect des critères «complets» pourrait être effectué dans les États membres les plus performants, afin de déterminer de nouvelles valeurs de référence pour l'avenir.

4.2. Secteurs prioritaires

La Commission a identifié les dix secteurs «prioritaires» pour les marchés publics écologiques. Ils ont été sélectionnés sur la base: des possibilités d'amélioration environnementale; des dépenses publiques; de l'incidence potentielle sur l'offre; de la valeur d'exemple pour les consommateurs privés ou professionnels; du caractère politiquement sensible; de l'existence de critères appropriés et faciles à mettre en œuvre; de la disponibilité sur le marché et de l'efficacité économique.

Ces secteurs prioritaires sont les suivants:

1. Construction (matières premières telles que le bois, l'aluminium, l'acier, le béton, le verre ainsi que les produits de construction tels que les fenêtres, les revêtements muraux et de sol, les équipements de chauffage et de refroidissement, les aspects liés à l'exploitation et au démantèlement des bâtiments, les services d'entretien, l'exécution sur place des contrats de construction).
2. Alimentation et services de restauration.
3. Transport et services de transport¹⁵.
4. Énergie (y compris l'électricité, le chauffage et le refroidissement à partir de sources renouvelables).
5. Machines de bureau et ordinateurs.
6. Habillement, uniformes et autres textiles.
7. Papier et services d'imprimerie.
8. Ameublement.
9. Produits et services de nettoyage.
10. Équipements utilisés dans le secteur de la santé.

¹⁵ Bien que la proposition de directive sur la promotion de véhicules propres et économes en énergie établisse une méthode harmonisée pour le calcul du coût des émissions polluantes et de la consommation de carburant sur toute la vie du véhicule et prévoie l'obligation de recourir à cette méthode à l'issue d'une période de transition, il convient néanmoins de proposer, aux fins des marchés publics écologiques, des critères en matière de transport et de services de transport qui s'appliqueraient jusqu'à l'entrée en vigueur de cette directive et de la nouvelle méthodologie harmonisée qu'elle prévoit.

5. OBJECTIFS CONCERNANT LES MARCHES PUBLICS ECOLOGIQUES

5.1. Objectif concernant les marchés publics écologiques dans la stratégie de développement durable

La stratégie de développement durable renouvelée fixe un objectif formel concernant les marchés publics écologiques, dont la part devrait atteindre en 2010 le même niveau moyen dans toute l'UE que le niveau actuel (en 2006) dans les pays les plus performants.

Plusieurs États membres en tête dans le domaine ont fixé pour eux-mêmes des objectifs ambitieux en matière de marchés publics écologiques: le gouvernement des Pays-Bas vise 100% de marchés publics écologiques à l'horizon 2010; le gouvernement autrichien a fixé différents objectifs à l'horizon 2010 pour 5 catégories de produits: TI: 5%, électricité: 80%; papier: 30%; produits de nettoyage: 95%, véhicules: 20%. En France, à l'horizon 2010, 20% du total des véhicules neufs achetés par le gouvernement central au titre du renouvellement du parc doivent être des véhicules «propres», 20% des nouvelles constructions doivent être conformes aux normes HQE¹⁶ ou équivalentes, et 50% de tous les produits de bois doivent être de sources licites et durables. Au Royaume-Uni, le plan d'action pour les marchés publics écologiques est étroitement lié à une série d'objectifs durables applicables au parc de bureaux du gouvernement, notamment un engagement à parvenir à un bilan carbone neutre d'ici à 2012 et à réduire les émissions de carbone de 30% d'ici à 2020.

Une étude récente sur les performances en matière de marchés publics écologiques dans l'ensemble des États membres de l'UE a fourni à la Commission des indications claires sur la part des MPE dans les États membres les plus performants, qui constitue la base de référence pour l'objectif de la stratégie renouvelée pour le développement durable. Sur cette base, la Commission propose que, d'ici à 2010, 50% de toutes les procédures d'adjudication soient écologiques, c'est-à-dire respectent les critères «essentiels» communs visés au point 4.1. Ce pourcentage devra être atteint tant en nombre de marchés qu'en valeur, par rapport au nombre et à la valeur de la totalité des marchés passés dans les secteurs où s'appliquent des critères «essentiels» communs.

Il n'est possible de comparer sur une base objective la situation des États membres en vue de proposer des objectifs plus précis que pour les catégories de produits et services pour lesquels des critères MPE communs ont été définis. La Commission élabore actuellement une méthode pour le calcul de la part exacte des marchés publics écologiques, qui sera principalement axée sur la conformité à des critères «essentiels» communs et fondée sur l'analyse d'un échantillon représentatif de procédures d'adjudication. La méthode sera mise en œuvre dans les États membres les plus performants. En 2010, l'enquête sera répétée dans tous les États membres de l'UE. Il faut donc absolument que les États membres approuvent les critères MPE communs actuellement en cours d'élaboration et les mettent en œuvre dans leurs plans d'action et leurs orientations dans le domaine des marchés publics écologiques. Le respect des critères «complets» fera également l'objet d'un suivi, mais seulement dans les États membres les plus performants, en vue de mesurer les progrès accomplis dans ces États membres et d'évaluer ainsi les possibilités de fixer de nouveaux objectifs, soit sous forme d'un relèvement de l'objectif applicable aux procédures se conformant aux critères «essentiels», soit en fixant un objectif de conformité à des critères «complets», ou en combinant les deux formules.

¹⁶ Norme de construction française visant une «Haute Qualité Environnementale».

5.2. Objectifs spécifiques pour les marchés publics écologiques aux fins de la mise en œuvre des mécanismes de financement communautaires

5.2.1. Passation de marchés par les autorités d'États membres utilisant des crédits de l'UE

Chaque année, des milliards d'euros sont dépensés au titre de la politique de cohésion de l'UE pour le développement régional et la cohésion économique et sociale dans toute l'Union. Pour la période de programmation 2007-13 (correspondant à un budget total de 308 milliards d'euros), le développement durable a été reconfirmé parmi les principes les plus importants de la politique de cohésion¹⁷.

Il existe de nombreux autres programmes de financement de l'UE, tels que le septième programme-cadre (7^e PC), qui regroupe les initiatives de l'UE liées à la recherche. Ce programme réserve, pour la participation financière communautaire, un montant maximal de 50 521 millions d'euros pour la période 2007-2013. Si la majeure partie de ces crédits ira au financement d'activités de recherche sans rapport avec les marchés publics écologiques, les frais généraux de ces projets (correspondant au maximum à 7% des subventions) pourraient faire l'objet d'une «écologisation».

La Commission considère que les marchés publics écologiques pourraient être facilement intégrés lorsque ces fonds sont dépensés directement par les pouvoirs publics et que ceux-ci mettent en œuvre des procédures de passation de marché pour l'exécution des projets bénéficiant d'un financement. Une action ciblée consistant à vivement recommander aux autorités gestionnaires et aux autres bénéficiaires d'aides de l'UE de recourir aux marchés publics écologiques pour l'exécution des projets financés par l'UE créerait une forte incitation à adopter les MPE, car ces projets représentent une part importante du total des dépenses liées aux marchés publics. Une telle pratique, notamment dans les États membres où la part des MPE est au-dessous de la moyenne, contribuerait à la réalisation de l'objectif de 50% de marchés publics écologiques dans le total des adjudications publiques.

5.2.2. Passation de marchés par la Commission européenne

La Commission européenne va progressivement introduire les marchés publics écologiques dans ses sessions de formation générale aux marchés publics et abordant les critères recommandés qui ont été mis au point dans le cadre de la mallette de formation aux MPE (point 7), ainsi que dans ses procédures d'adjudication, dans tous les cas appropriés.

6. MESURES OBLIGATOIRES ENVISAGEABLES

Le plan d'action pour la production et la consommation durables et la politique industrielle durable est fondé sur la conclusion qu'une impulsion est nécessaire pour promouvoir l'adoption de produits performants au plan environnemental, tout en évitant de fausser le marché intérieur, ce qui pourrait advenir dans le cas d'incitations purement nationales en faveur des marchés publics écologiques. Il propose donc les mesures contraignantes applicables aux marchés publics décrites au point 2.3.

7. ORIENTATIONS

La Commission souhaite attirer l'attention sur les orientations juridiques et opérationnelles existantes en matière de marchés publics écologiques, en les complétant si nécessaire. Bien que cela s'adresse principalement aux pouvoirs adjudicateurs désireux de mettre en œuvre pour eux-mêmes une politique en faveur des MPE, les États membres devraient également

¹⁷ Article 17 des dispositions générales du règlement 1083/2006/CE relatif à la politique de cohésion.

l'inclure dans leurs politiques nationales en la matière, car cela facilitera la mise en œuvre. Ces orientations concernent:

- des lignes directrices juridiques et opérationnelles concernant la mise en œuvre des MPE, car l'insécurité juridique sur certains points continue d'être perçue comme un obstacle à un recours harmonieux à ce type de marché;
- les pratiques améliorant l'efficacité de la passation de marchés, qui démontrent que les MPE sont un mode d'achat efficace de biens ou de services, et donc en assurent la promotion;
- mallette de formation en matière de marchés publics écologiques. Une mallette de formation en ligne en matière de MPE, à l'intention des acheteurs, des décideurs, des gestionnaires et des consultants, a été élaborée. Cette mallette sera approuvée par les services de la Commission et traduite dans toutes les langues de l'UE. La Commission coopérera avec les États membres pour assurer la diffusion de cet instrument dans toute l'UE, par l'intermédiaire des plateformes de coopération existantes au niveau national et régional.

Le détail de ces orientations est donné dans un document de travail des services de la Commission joint à la présente communication.

8. MARCHES PUBLICS ECOLOGIQUES ET INNOVATION

Les marchés publics écologiques constituent un instrument puissant pour stimuler l'innovation et encourager les entreprises à développer de nouveaux produits aux performances environnementales supérieures. La Commission s'efforcera d'exploiter pleinement ce potentiel dans le cadre de diverses actions:

- la diffusion dans toute l'UE du récent guide sur les marchés publics dans le domaine de la recherche et de l'innovation¹⁸ ainsi que des orientations à l'intention des pouvoirs adjudicateurs contenues dans la communication sur les achats publics avant commercialisation¹⁹;
- l'établissement d'un système volontaire de l'UE pour la vérification par des tiers des performances revendiquées pour des nouvelles technologies, système qui faciliterait le contrôle de la conformité avec les spécifications environnementales fixées dans le dossier d'appel d'offres;
- recenser les «marchés porteurs»²⁰ et utiliser les marchés publics écologiques pour promouvoir le développement et l'adoption par les marchés de nouveaux produits et services²¹. L'initiative pour les marchés porteurs vise à créer des conditions cadres favorables afin de stimuler l'innovation, facteur crucial de compétitivité, au moyen d'un éventail d'actions de politique publique. Actuellement, six marchés ont été recensés, dont trois, qui concernent des thèmes environnementaux, à savoir la construction durable, le recyclage et les produits biologiques, revêtent à ce titre une importance particulière pour les marchés publics écologiques.

¹⁸ Pour en savoir plus: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm et http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

¹⁹ COM (2007) 799 final du 14 décembre 2007.

²⁰ COM (2007) 860 du 21 décembre 2007.

²¹ Pour plus de précisions, voir la communication de la Commission «Mettre le savoir en pratique: une stratégie d'innovation élargie pour l'UE» (COM (2006) 502): <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>

9. ÉCOLOGISATION DES ACHATS PRIVÉS

La définition et les critères utilisés pour identifier et promouvoir les produits «plus écologiques» sont fondés sur l'approche par le cycle de vie et couvrent des éléments qui affectent l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, depuis l'utilisation des matières premières et les méthodes de production jusqu'aux types d'emballage utilisés et au respect de certaines conditions de reprise. Ces critères peuvent également être pris en considération dans les pratiques d'achat du secteur privé. Les États membres et les institutions communautaires sont encouragés à renforcer ce lien entre secteurs publics et privés en matière d'achats écologiques²².

10. INDICATEURS POUR LE SUIVI ET L'ÉTALONNAGE DES MARCHÉS PUBLICS ÉCOLOGIQUES - CALENDRIER

Deux types d'indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer le «niveau de MPE».

Des **indicateurs quantitatifs**, afin d'évaluer l'adoption et l'avancement de la politique, en comparant le niveau des MPE (exprimé en nombre et valeur de procédures d'adjudication écologiques) au niveau global des marchés publics. Afin d'évaluer l'impact sur l'offre, la Commission propose en outre de calculer la valeur des marchés écologiques par rapport à la valeur globale des marchés publics. Afin d'évaluer l'impact sur l'offre, la Commission propose en outre de calculer la valeur des marchés écologiques par rapport à la valeur globale des marchés publics.

Des **indicateurs orientés sur l'impact** permettent l'évaluation des gains environnementaux et financiers apportés par les marchés publics écologiques.

La Commission élabore actuellement une méthode de calcul de ces indicateurs fondée sur une analyse d'un échantillon représentatif de procédures d'adjudication dans les États membres. Afin de garantir l'uniformité des opérations de suivi et d'étalonnage, il est proposé de se concentrer sur les secteurs pour lesquels existent des critères MPE communs, comme indiqué au point 4.

En 2010, la Commission fera le bilan de la situation en matière de marchés publics écologiques dans tous les États membres, selon la méthodologie précitée. Une procédure d'adjudication sera considérée «écologique» si elle a abouti à un marché conforme aux critères MPE «essentiels». Les résultats de ce bilan dans les États membres les plus performants constitueront la référence pour la fixation des objectifs ultérieurs. Dans les États membres les plus performants, la conformité avec les critères MPE «complets» sera également mesurée en vue de la fixation ultérieure d'objectifs supplémentaires pour stimuler l'innovation. Ce bilan sera dressé tous les cinq ans.

Cette opération de suivi et d'étalonnage incitera à la mise en œuvre des critères MPE dans les procédures nationales d'adjudication. La Commission, avant fin 2008, sollicitera, pour les critères MPE déjà en place, l'approbation officielle des États membres. On entend par approbation officielle l'inclusion de ces critères dans les orientations nationales en matière de marchés publics écologiques ainsi que dans les plans d'action nationaux que la Commission a demandé aux États membres d'adopter (dans sa communication de 2003 sur la politique intégrée des produits). Actuellement, 14 États membres ont adopté de tels plans d'action et 10 autres s'appêtent à le faire. La Commission invite également les États membres qui n'ont pas adopté de plan d'action à appliquer les critères MPE communs dans les procédures

²² Un bon exemple de ces liens est le code des marchés publics écologiques du maire de Londres, disponible sur internet <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>

d'adjudication nationales. Les États membres devront faire rapport sur ce point lors des réunions périodiques de coordination organisées par la Commission. Il leur sera également demandé d'adopter officiellement chaque nouvelle série de critères et de veiller à leur application effective au niveau national.

11. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

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

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

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