The Economist INTELLIGENCE UNIT

L'avenir des dépenses publiques

Le rôle déterminant des achats dans la réalisation des Objectifs de développement durable

Avec le soutien de

UNOPS

Table des matières

2 Avant-propos

3 Introduction

7 **Chapitre 1** Le meilleur rapport qualité-prix : saisir les occasions

10 Dépenses publiques et réalisation des Objectifs de développement durable

12 Chaînes d'approvisionnement durables : les enseignements du secteur privé

14 **Chapitre 2** Les obstacles à l'efficacité des marchés publics

19 **Chapitre 3** Comment dépenser : politiques, outils et pratiques

22 Les villes ouvrent la voie

25 Outils technologiques

28 Conclusion

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Avant-propos

L'avenir des dépenses publiques : le rôle déterminant des achats dans la réalisation des Objectifs de développement durable est un essai rédigé par The Economist Intelligence Unit avec le soutien de l'UNOPS, l'organisme des Nations Unies ayant pour mission fondamentale la mise en œuvre de projets d'infrastructures et d'achats. Cet essai explore le potentiel lié à l'adoption de pratiques, en matière de dépenses publiques, plus économes en ressources et plus efficaces, permettant de répondre aux sérieuses difficultés rencontrées par les pays dans la réalisation des Objectifs de développement durable. Il explique également la façon dont les marchés publics peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement social, environnemental et économique durable.

The Economist Intelligence Unit remercie, pour leur participation aux entretiens menés dans le cadre de la préparation de cet essai, les spécialistes ci-après :

- **Gian Luigi Albano**, responsable de division, Consip
- **Claudia Baez Camargo**, responsable de la recherche en matière de gouvernance, Basel Institute on Governance (Institut de Bâle sur la gouvernance)
- **Erika Bozzay**, conseillère principale en marchés publics, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- **Matthieu Cahen**, analyste principal en matière de politiques, OCDE
- **Ana Cristina Calderón**, spécialiste du secteur des marchés publics au sein de la Division de la gestion fiscale, Banque interaméricaine de développement (BID)
- **Liesbeth Casier**, conseillère en matière de politiques de marchés publics et de financement des infrastructures, Programme du droit et des politiques économiques, Institut international du développement durable
- **Connie Hedegaard**, ancienne commissaire européenne chargée de l'action pour le climat et présidente de la table ronde de l'OCDE sur le développement durable
- **Raymond Johansen**, maire de la municipalité d'Oslo
- **Irina Lonean**, responsable de projet et coordonnatrice des pactes d'intégrité pour la Roumanie, Transparency International
- **Tara Norton**, responsable des chaînes d'approvisionnement, Business for Social Responsibility
- **Carola Pessino**, économiste principale au sein de la Division de la gestion fiscale, BID
- **Sarah Adwoa Safo**, Secrétaire d'État aux marchés publics, République du Ghana
- **Vinay Sharma**, directeur des solutions et innovations en matière d'achats, pôle mondial d'expertise en Gouvernance, Banque mondiale
- **Katie Walsh**, responsable des villes, États et régions d'Amérique du Nord, Carbon Disclosure Project

Ce rapport a été rédigé par Sarah Murray et édité par Jeremy Kingsley.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Introduction

La mise en place de meilleures pratiques en matière de dépenses publiques peut jouer un rôle crucial pour aider les pays à réaliser les Objectifs de développement durable. Les gouvernements du monde entier commencent à s'en apercevoir : plus qu'une simple fonction opérationnelle, les marchés publics peuvent être un puissant moteur de changement.

L'empreinte des dépenses publiques est extrêmement forte et représente en général entre 15 et 30 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Les projets auxquels les gouvernements décident de consacrer des fonds, ainsi que les entreprises auprès desquelles ces sommes sont dépensées, sont donc déterminants. Plutôt que d'être « neutres », ces dépenses auront toutes sortes d'incidences positives ou négatives car elles touchent tous les secteurs, de l'emploi local aux émissions de carbone, faisant ainsi des marchés publics une partie intégrante de plusieurs Objectifs de développement durable.

Adoptés par les États membres des Nations Unies en 2015, les 17 Objectifs de développement durable concernent la lutte contre la pauvreté, la faim et les maladies, l'édification d'une société pacifique, inclusive et égalitaire, la protection de la planète et le soutien à une croissance économique durable. Ces objectifs sont ambitieux, mais grâce aux nombreux indicateurs et cibles qu'ils contiennent, ils constituent également un guide essentiel proposant aux pays des moyens de canaliser les financements et politiques publiques vers les domaines où ils auront le plus de retombées positives. À cet égard, la façon dont les économies locales et nationales dépensent leur argent aura tout autant d'importance que les secteurs dans lesquels elles le dépensent.

Un grave déficit de financement place les dépenses publiques au cœur de la thématique du développement durable. En effet, entre 3000 et 5000 milliards de dollars US par an seront nécessaires pour les atteindre d'ici 2030. Les estimations varient considérablement mais, selon la plupart, le manque à gagner des économies en développement serait dans une fourchette entre 1000 et 2500 milliards de dollars US (voir illustration 1)[1]. Des dépenses publiques effectives peuvent contribuer à alléger ce fardeau grâce à des pratiques plus économes et efficaces, ce qui permet de libérer des ressources, tout en favorisant la durabilité sociale et environnementale dans le cadre de l'achat de biens et de services.

Les modalités des marchés publics peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur l'environnement, la société et l'économie. « Les marchés publics sont un outil qui permet aux gouvernements de réaliser leurs objectifs de développement », affirme Sarah Adwoa Safo, Secrétaire d'État responsable aux marchés publics au Ghana, seul pays d'Afrique dont le gouvernement dispose d'un bureau ministériel consacré aux marchés publics. Comme l'ont montré nos précédents travaux de recherches subventionnés par l'UNOPS, les gouvernements ont davantage à gagner si, au lieu de s'intéresser seulement à la valeur financière, ils adoptaient une approche tenant compte du coût total du cycle de vie des biens et services et de leur valeur sociale et environnementale.

[1] Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2014, https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=194 et Brookings, "Building the SDG economy", octobre 2019, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/Building-the-SDG-economy.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

De fait, comme le souligne Connie Hedegaard, ancienne commissaire européenne chargée de l'action pour le climat, les gouvernements qui cherchent à favoriser la durabilité grâce à leur économie devraient donner la priorité aux marchés publics. « L'utilisation ciblée et stratégique des marchés publics présente un incroyable potentiel », affirme-t-elle. « C'est une mesure des plus simples qui peut être adoptée par les responsables politiques pour promouvoir le développement durable. Cette solution est à portée de main.

Néanmoins, de meilleures pratiques dans le secteur des marchés publics ne sont pas chose aisée et les mentalités doivent changer pour y parvenir. Les gouvernements risquent d'être freinés par des systèmes obsolètes ou inefficaces. De nombreux obstacles opérationnels, organisationnels et réglementaires (ainsi que des cultures organisationnelles redoutant les risques et, dans de nombreux cas, la corruption) empêchent le secteur public de mettre en place des pratiques de marchés publics qui, en plus d'être efficaces, transparentes et économes, sont durables, éthiques et équitables. Toutefois, les gouvernements qui parviennent à surmonter ces obstacles peuvent commencer à influencer l'économie dans son ensemble. En utilisant leur pouvoir d'achat pour créer une demande de biens et services durables, ils montreront aux entreprises et aux autres organisations l'exemple à suivre.

Notre étude se fonde sur des entretiens passés avec un certain nombre de spécialistes, examinant en premier lieu les possibilités offertes par l'amélioration des pratiques des marchés publics (chapitre 1), avant d'aborder les principaux défis rencontrés par les gouvernements dans la mise en œuvre de tels changements (chapitre 2). Le chapitre 3 présente quant à lui des politiques, outils et meilleures pratiques élaborés grâce à des études de cas tirées de différents pays.

Les principales conclusions sont les suivantes :

- À l'échelle nationale, les gouvernements commencent à reconnaître que les marchés publics peuvent être un outil puissant en matière de politiques.
- Des marchés publics plus efficaces permettent de dégager des fonds pour le développement durable.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

- Les modalités pratiques du passage à un système d'achats responsables peuvent poser de nombreux problèmes, surtout lorsque ces mesures sont perçues comme trop coûteuses ou lorsque la prise de décisions est fragmentée.
- L'aversion au risque et le manque de compétences et de capacités peuvent faire obstacle à l'intégration de critères de développement éthiques, impartiaux et durables dans les décisions relatives aux achats.
- Une vision à court terme, qui conduit à rechercher le prix le plus bas au moment donné plutôt que de s'intéresser au coût financier, social et environnemental d'un produit sur l'ensemble de son cycle de vie, demeure la norme dans le domaine des marchés publics, à son propre détriment. L'intégration dans les processus d'achats d'une évaluation portant sur l'ensemble du cycle de vie permet de dissiper les idées préconçues liées au fait que les biens et services durables seraient souvent plus coûteux.
- Les technologies numériques peuvent favoriser les achats responsables, par exemple en servant d'intermédiaire entre gouvernements et fournisseurs, en facilitant l'analyse des contrats et en assurant le suivi de la chaîne d'approvisionnement, ou encore en signalant les cas de corruption.
- Les pratiques d'achats responsables présentent des avantages pour toutes les économies, quel que soit leur niveau de développement. En commençant par de petits programmes pilotes, il est possible d'obtenir des bénéfices considérables.

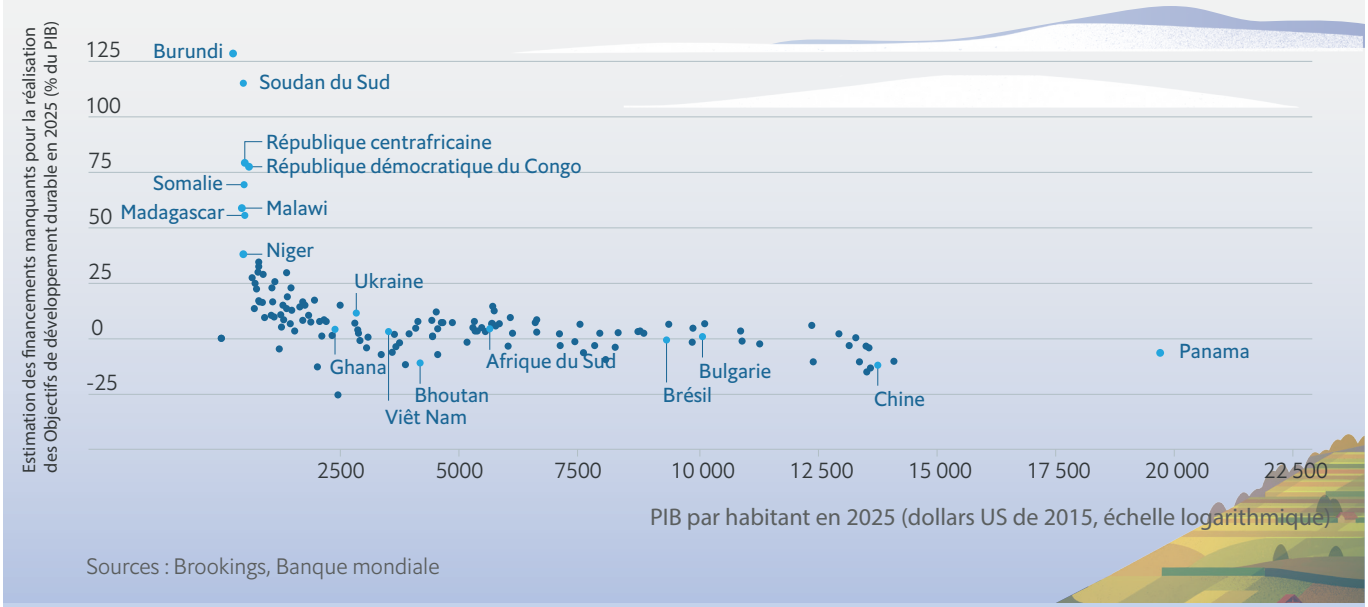
« Les marchés publics sont un outil que les gouvernements peuvent utiliser pour réaliser leurs objectifs de développement. »

– Sarah Adwoa Safo, Secrétaire d'État aux marchés publics au Ghana

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

ILLUSTRATION 1

Écart estimé entre le financement nécessaire à la réalisation des Objectifs de développement durable et le PIB par habitant d'ici 2025 pour les pays à revenu faible et intermédiaire



Sources : Brookings, Banque mondiale

Les chercheurs de Brookings estiment que, pour créer une nouvelle économie mondiale correspondant aux Objectifs de développement durable d'ici 2025, il manque encore près de mille milliards de dollars de dépenses publiques. Les auteurs d'un document de travail rédigé en 2019 évaluent l'écart à 150 milliards de dollars dans les pays à faible revenu, à 549 milliards dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et à 223 milliards dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Pour la plupart des pays à faible revenu, l'écart avec le niveau de revenu est particulièrement important.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Chapitre 1
Le meilleur rapport qualité-prix : saisir les occasions

Les dépenses publiques sont un levier stratégique essentiel grâce auquel les gouvernements peuvent avancer dans la réalisation de leurs objectifs politiques, que ce soit dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'environnement. Elles permettent aux gouvernements de favoriser l'efficacité, l'équité, la transparence et le caractère durable de leurs activités. En parallèle, les gouvernements peuvent tirer parti de l'influence considérable de leurs marchés publics pour encourager l'économie à cultiver l'esprit d'innovation, la durabilité et la résilience.

« Les marchés publics ont longuement été considérés comme une fonction administrative », explique Liesbeth Casier, conseillère en matière de politiques de marchés publics et de financement des infrastructures au sein du Programme du droit et des politiques économiques de l'Institut international du développement durable. « La situation évolue cependant, ce qui était nécessaire : les marchés publics sont de plus en plus utilisés comme un outil stratégique à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable et des autres objectifs de développement national fixés par les gouvernements. »

La première étape demeure toutefois la maîtrise des fondamentaux : obtenir des services efficaces, rentables et de qualité. En effet, l'efficacité à elle seule peut contribuer au développement durable, en particulier dans les marchés émergents. « Pour réaliser les principaux Objectifs de développement durable, les pays ont besoin de plus de ressources », affirme Carola Pessino, économiste principale au sein de la Division de la gestion fiscale de la Banque interaméricaine de développement. « Pour les marchés émergents, il a été estimé qu'il faudrait 4 points de pourcentage du PIB de plus. En ces sens, le fait d'améliorer et de renforcer l'efficacité des marchés, des salaires et des transferts publics pourrait permettre de libérer des fonds à cet effet. »

Double avantage pour la durabilité

Les investissements favorables au développement durable peuvent, eux aussi, permettre de réaliser des économies. Cette remarque est d'autant plus vraie pour les investissements liés à l'énergie, qui se traduisent souvent à long terme à la fois par des économies financières et par des gains en matière de durabilité environnementale. Par exemple, les routes ou bâtiments construits pour répondre aux normes LEED de haute qualité environnementale (Leadership in Energy and Environmental Design), un programme populaire de certification de bâtiments

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

écologiques mis en place par l'organisme américain à but non lucratif Green Building Council, nécessitent un investissement initial plus important, mais peuvent s'avérer moins coûteux et plus faciles à entretenir, ce qui engendrera des économies à long terme[2].

D'autre part, plutôt que d'être considérés comme un coût, les Objectifs de développement durable devraient plutôt être envisagés comme un investissement qui peut conduire à une croissance économique supérieure et de meilleure qualité[3]. Pour les pays en développement, où il est urgent de généraliser les services publics, il s'agit également d'une occasion d'adopter des pratiques modernes. Dans certains cas, des approches durables telles que l'efficacité énergétique et des possibilités d'emploi inclusives peuvent être introduites en évitant certaines phases de développement et des technologies gourmandes en ressources.

Cependant, il ne faut pas réduire les considérations liées aux dépenses et aux achats à des facteurs purement financiers. Les gouvernements peuvent œuvrer directement en faveur de la durabilité grâce aux dépenses publiques, en adoptant des pratiques responsables dans le cadre de leurs marchés publics. Par exemple, ils peuvent demander aux entreprises qui participent aux appels d'offres publics de répondre à des objectifs de réduction des émissions de carbone ou de respecter des règles relatives à l'absence de discrimination fondée sur le genre, l'origine ethnique ou le handicap. Les gouvernements ont le pouvoir de faire en sorte que les biens et services qui leur sont fournis soient l'œuvre d'équipes inclusives et diversifiées.

En outre, les marchés publics font partie intégrante du développement d'infrastructures publiques qui améliorent l'égalité d'accès à des services essentiels tels que l'énergie, les transports, la connectivité, les soins de santé et l'éducation. La fourniture de ces services publics est cruciale pour la réalisation d'une grande partie des Objectifs de développement durable.

Qu'est-ce qu'un système de marché public responsable ?

« Parler de marchés publics responsables, c'est faire référence à trois domaines : la responsabilité sociale, la responsabilité environnementale et la responsabilité économique », explique Vinay Sharma, directeur des solutions et innovations en matière d'achats au pôle mondial d'expertise en Gouvernance de la Banque mondiale. « On a tendance à penser qu'il s'agit simplement d'achats respectueux de l'environnement, alors que ces trois aspects doivent être pris en considération. »

En effet, bien que « achats respectueux de l'environnement » et « achats responsables » soient souvent utilisés comme des synonymes, le premier terme fait exclusivement référence aux objectifs environnementaux, tandis que le second inclut des objectifs sociaux, comme la création d'emplois, l'éthique, la promotion de l'égalité des chances et le développement économique local[4].

Dans le cadre des présentes, la définition des achats publics responsables utilisée est celle de la Commission européenne, à savoir « un processus de passation de marchés dans le cadre duquel les pouvoirs publics cherchent à obtenir, lors de l'achat de biens, services ou travaux, un équilibre plus juste entre les trois piliers du développement durable – les aspects économiques, sociaux et environnementaux – à toutes les étapes d'un projet donné[5] ».

[2] Institut international du développement durable (IISD), "The Role of Public Procurement in Deploying Sustainable Infrastructure", novembre 2016, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/role-public-procurement-deploying-sustainable-Infrastructure.pdf
[3] Principles for Responsible Investment, "Macro opportunities: Driving growth", octobre 2017, https://www.unpri.org/sdgs/the-sdgs-will-drive-global-economic-growth/307.article
[4] International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, "Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions", juillet 2016, https://www.hrprocurementlab.org/wp-content/uploads/2016/06/Public-Procurement-and-Human-Rights-A-Survey-of-Twenty-Jurisdictions-Final.pdf
[5] Commission européenne, "Green and Sustainable Procurement", 2019, https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Volume et champ d'application des dépenses publiques

Du matériel informatique pour les bâtiments publics aux médicaments et au matériel médical, en passant par les bus et les ponts, les gouvernements doivent acheter une large gamme de biens, services et travaux de génie civil au secteur privé pour rester opérationnels. Puisqu'elles dépensent l'argent des contribuables, il est attendu des autorités locales et nationales qu'elles réalisent des achats de haute qualité, exempts de corruption et à prix raisonnable.

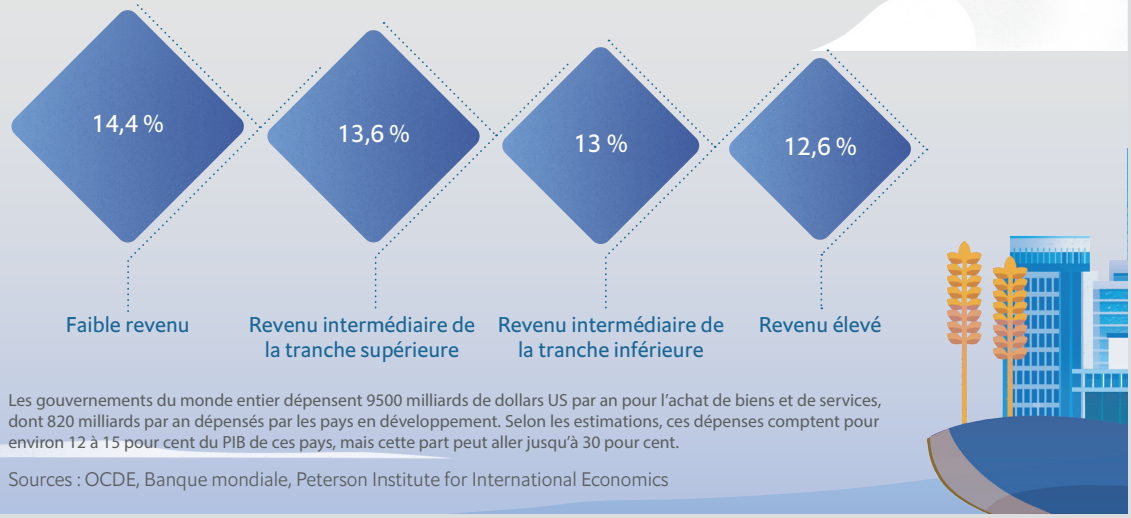
La plupart des ressources publiques sont axées sur la prestation de services sociaux essentiels. De plus, la construction d'infrastructures représente une part non négligeable des financements publics. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit par exemple que les dépenses publiques nécessaires dans le domaine des infrastructures atteindront 71 000 milliards de dollars US d'ici 2030[6].

Si l'on tient compte de tous les biens et services, les marchés publics représentent une part considérable du PIB. Il est parfois difficile de faire la distinction entre les achats et les dépenses visant à fournir des services publics essentiels, mais les estimations des marchés publics les évaluent à environ un cinquième du PIB mondial. Ils représentent en moyenne environ 12 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE et jusqu'à 30 pour cent dans plusieurs pays en développement[7,8].

Les gouvernements souhaitent de plus en plus que les achats publics soient conformes à leurs objectifs politiques, ce qui signifie que les dépenses doivent tenir compte de la durabilité environnementale, de l'égalité entre les genres, de l'égalité d'accès aux services et de l'accès aux possibilités économiques pour toutes les personnes, indépendamment de leur genre, de leur âge, de leur origine ethnique et de leurs capacités. Compte tenu du volume et de la portée économique des dépenses publiques, les nouvelles approches encadrant les marchés publics visant à accélérer la réalisation des Objectifs de développement durable offrent un potentiel phénoménal. Les marchés publics sont façonnés par des règles, des normes et des exigences qui peuvent aussi bien faciliter qu'entraver ces progrès.

ILLUSTRATION 2

Pourcentage du PIB représenté par les marchés publics selon le niveau de revenu des pays



Les gouvernements du monde entier dépensent 9500 milliards de dollars US par an pour l'achat de biens et de services, dont 820 milliards par an dépensés par les pays en développement. Selon les estimations, ces dépenses comptent pour environ 12 à 15 pour cent du PIB de ces pays, mais cette part peut aller jusqu'à 30 pour cent.

Sources : OCDE, Banque mondiale, Peterson Institute for International Economics

[6] OCDE, "Infrastructure & Energy in Public Procurement", https://www.oecd.org/gov/public-procurement/infrastructure-energy/
[7] Banque mondiale, "Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies", novembre 2015, https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0726-8
[8] Programmes des Nations Unies pour l'environnement, "Sustainable Public Procurement", https://www.unenvironment.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Influencer le marché

Les responsables des marchés publics peuvent avoir beaucoup d'influence. En étant les premières à adopter de nouvelles technologies ou des biens et services durables, les institutions publiques peuvent être des modèles de production et de consommation responsables. Elles peuvent utiliser leur pouvoir d'achat pour encourager le secteur privé à innover et à concevoir des biens et services qui luttent contre les changements climatiques, préservent les ressources et apportent des solutions à des problèmes sociaux, par exemple en favorisant l'égalité entre les genres, le respect des droits humains et des conditions de travail décentes. Cette influence concerne non seulement les biens et services, mais également les comportements du secteur privé.

« Les fournisseurs ont d'autres clients que le gouvernement », observe M. Sharma. « Les exigences d'un gouvernement ont aussi des effets sur ce que les entreprises fournissent au secteur privé, ce qui conduit à l'amélioration des pratiques commerciales. »

Mme Hedegaard cite le cas de la Norvège, où la demande du marché public de navires transbordeurs électriques, qui n'existaient pas auparavant, a entraîné l'émergence d'un nouveau secteur qui génère maintenant des recettes d'exportation. « En utilisant les marchés publics de manière beaucoup plus stratégique, il est possible de changer les choses et véritablement stimuler l'innovation », explique-t-elle.

Grâce à des activités stratégiques de marché public, les gouvernements ambitieux peuvent influencer les marchés en finançant des programmes à plus long terme et des innovations avant qu'elles atteignent le niveau de viabilité commerciale nécessaire pour attirer les investissements du secteur privé.

Dépenses publiques et réalisation des Objectifs de développement durable

Seulement l'une des cibles des 17 Objectifs de développement durable fait explicitement référence aux marchés publics. Il s'agit de la cible 12.7 de l'Objectif 12, qui souligne la nécessité de « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales[9] ». Pourtant, les dépenses publiques sont un élément déterminant dans la réalisation de la plupart des objectifs. À titre d'exemple :

Objectif 5 : Égalité entre les sexes – Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles

La part de marché des femmes entrepreneures est estimée à seulement un pour cent des marchés publics mondiaux[10]. Les gouvernements ont de nombreux moyens de promouvoir l'égalité entre les genres dans le cadre de leurs dépenses, par exemple grâce à des programmes de sensibilisation, des politiques qui aident les entreprises dirigées par des femmes à fournir leurs biens et services plus facilement et à l'introduction d'objectifs d'achats axés sur la parité entre les genres.

[9] Objectifs de développement durable, cible 12.7, https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12
[10] Chatham House, "Gender-smart Procurement: Policies for Driving Change", décembre 2017, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Gender-smart%20Procurement%20-%2020.12.2017.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Objectif 8 : Travail décent et croissance économique – Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous

En tant qu'acheteurs à grande échelle dans un large éventail de secteurs, les gouvernements génèrent un grand nombre d'emplois. Ils peuvent donc faire en sorte que ces possibilités d'emploi soient accessibles à une large tranche du marché du travail, et exiger que leurs fournisseurs offrent des conditions de travail décentes à leur personnel.

Objectif 9 : Industrie, innovation et infrastructure – Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation

Au-delà de leur rôle central dans la mise en place et le maintien d'infrastructures durables et de qualité, les gouvernements sont des acteurs essentiels de la promotion d'une industrialisation durable et du soutien à la science et à l'innovation au sein de leur pays. Des approches ciblées en matière de dépenses publiques peuvent aider les petites entreprises à accéder aux marchés, en particulier dans les pays en développement, tandis que les investissements dans des produits technologiques novateurs peuvent accélérer l'avancement de l'économie numérique.

Objectif 13 : Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques – Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions

Que ce soit en améliorant le rendement énergétique des bâtiments publics ou en faisant construire des infrastructures écoénergétiques, les gouvernements ont une influence considérable pour une transition favorable à une économie utilisant des sources d'énergie propre. Ils sont également de grands consommateurs d'énergie. En achetant local et en évaluant l'empreinte carbone de leurs achats, les gouvernements peuvent réduire leurs émissions de carbone.

Objectif 16 : Paix, justice et institutions efficaces – Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous

S'efforçant de mettre un terme à la violence et aux abus et de promouvoir l'accès à la justice pour tous et toutes, cet objectif comprend également des indicateurs relatifs à la responsabilité et à la transparence des institutions à tous les niveaux. Ceux-ci incluent des cibles visant à réduire considérablement la corruption et à lutter contre le gaspillage dans les dépenses des gouvernements.

Objectif 17 : Partenariats pour la réalisation des objectifs – Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement et le revitaliser

Les partenariats et la collaboration sont essentiels à la réalisation les Objectifs de développement durable. En vue de promouvoir des achats responsables, les gouvernements doivent collaborer avec diverses parties prenantes. Celles-ci vont du secteur privé, auprès duquel ils achètent des biens et services, à la communauté universitaire, qui peut fournir des travaux de recherche et des données afin d'éclairer les décisions relatives aux dépenses, en passant par les organisations non gouvernementales, qui peuvent travailler en partenariat avec les gouvernements pour atteindre leurs objectifs en matière de respect des droits humains, d'égalité et de durabilité environnementale.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Chaînes d'approvisionnement durables : les enseignements du secteur privé

En plus d'orienter leurs achats vers des biens respectueux de l'environnement et des services inclusifs, les gouvernements qui cherchent à modifier leurs pratiques d'achats en vue de réaliser les Objectifs de développement durable doivent s'assurer que leurs chaînes d'approvisionnement n'ont pas d'effets négatifs. Les entreprises multinationales, qui s'approvisionnent partout dans le monde, font face à ce problème depuis longtemps.

« Une réelle évolution des moyens de promotion du développement durable grâce aux achats dans les chaînes d'approvisionnement a été observée », souligne Tara Norton, responsable des chaînes d'approvisionnement pour Business for Social Responsibility, un groupe consultatif spécialisé dans le développement durable des entreprises. « Il existe déjà toutes sortes d'outils spécifiques à un secteur ou à un type de marchandise, il n'est donc pas nécessaire d'inventer quoi que ce soit, que vous soyez une entreprise ou un gouvernement. »

Ces outils peuvent correspondre à des technologies comme la chaîne de blocs, qui permet de rassembler des données sur la provenance et la chaîne de traçabilité des matières premières et des produits, ou encore à des systèmes qui permettent de signaler anonymement, par SMS, les abus sur un lieu de travail. Ces approches répondent au besoin pressant de transparence et de responsabilité. Les chaînes d'approvisionnement modernes peuvent être complexes et comporter de nombreux niveaux de sous-traitance ad hoc, et il est impossible pour une entité de la chaîne d'être informée de chaque étape, et encore moins d'en être responsable.

Les entreprises sont de plus en plus conscientes de l'incidence de leurs dépenses. En 2019, des entreprises telles que Procter & Gamble et ExxonMobil ont annoncé des engagements importants envers la promotion de l'égalité entre les genres, en partie grâce à l'investissement de centaines de millions de dollars dans des entreprises appartenant à des femmes à différents niveaux de leurs chaînes d'approvisionnement.

En parallèle, des associations d'entreprises comme la Table ronde pour l'huile de palme durable et la Responsible Business Alliance, qui œuvre pour la responsabilité sociale des entreprises dans les chaînes d'approvisionnement internationales, peuvent contribuer à garantir que les entreprises membres réduisent le plus possible les effets néfastes de leurs activités sur l'environnement et les communautés locales.

Les gouvernements peuvent devenir membres de ces associations et contribuer au développement durable, conformément à l'Objectif 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs). En l'an 2000, par exemple, le Département d'État américain et le ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni ont lancé les Principes volontaires sur la sécurité et les droits humains. Cette alliance rassemble des groupes de défense des droits humains, des gouvernements ainsi que des entreprises pétrolières et minières de premier plan pour prévenir les abus des forces de sécurité publiques ou privées qui protègent les opérations de ces entreprises.

Le défi pour les responsables des achats, en particulier dans des secteurs comme celui des technologies de

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

l'information ou du vêtement, est qu'ils possèdent ou contrôlent rarement les fournisseurs qui fabriquent les produits. Ces fournisseurs peuvent avoir un grand nombre de clients, appliquant chacun des normes différentes. L'avantage des associations est qu'elles permettent de demander collectivement l'adoption de pratiques durables. « S'il y a bien une chose que les entreprises ont apprise au fil des années, c'est qu'elles ne peuvent y arriver seules », souligne Mme Norton. « Pour avoir suffisamment d'influence, il faut être plusieurs. Les initiatives existantes sont si nombreuses qu'il n'est pas nécessaire de partir de zéro. »

Cette voix commune est particulièrement efficace dans les cas où les problèmes systémiques, comme les abus en matière de travail, ne se posent pas seulement dans certaines entreprises, mais dans des régions ou des pays entiers. « Nous pouvons reconnaître ces difficultés et faire pression collectivement pour améliorer la situation », explique Mme Norton. « Et c'est dans ce domaine que les gouvernements pourraient véritablement aller plus loin que les entreprises. »

Chapitre 2
Les obstacles à l'efficacité des marchés publics

Lorsqu'ils cherchent à tirer parti des achats pour réaliser leurs objectifs de développement durable et d'efficacité, les gouvernements sont confrontés à de nombreux obstacles, comme la corruption, des méthodes de travail obstructionnistes et des motivations incompatibles.

Les défis varient selon le degré de maturité économique des pays. Dans les pays en développement, des problèmes urgents comme la lutte contre l'extrême pauvreté et les maladies peuvent détourner les gouvernements de la mise en œuvre de stratégies d'achats améliorées, alors que ces stratégies pourraient justement apporter des solutions à ces problèmes. En outre, des obstacles externes et commerciaux, comme l'immaturité des marchés, le manque d'options à disposition et des contraintes liées à l'approvisionnement subsistent dans de nombreux pays, ce qui fait qu'il n'est pas toujours possible de mettre en œuvre immédiatement des initiatives en faveur d'achats responsables.

Néanmoins, beaucoup d'obstacles sont organisationnels. Les achats sont souvent considérés comme une fonction financière ou administrative d'appui, distincte des opérations politiques et stratégiques. La culture et l'attitude des spécialistes des achats peuvent empêcher l'introduction de stratégies favorables au développement durable dans les dépenses publiques, et le manque de communication entre les responsables politiques et les responsables des achats est bien trop souvent en cause lorsque les projets n'obtiennent pas les résultats souhaités par les organisations.

Établir des objectifs cohérents

Les objectifs des marchés publics sont traditionnellement divisés en objectifs primaires (p. ex. rapport coût-efficacité, qualité, rentabilité et intégrité) et secondaires (p. ex. soutien aux petites et moyennes entreprises [PME] et aux entreprises appartenant à des femmes, respect de l'environnement)[11].

Les gouvernements ont tendance à opposer ces objectifs, et donc à donner la priorité aux objectifs primaires au détriment de ceux qui favorisent la durabilité. « Nous avons beaucoup de mal à atteindre les objectifs primaires, il est donc plus difficile de demander aux marchés émergents d'accorder de l'importance aux objectifs secondaires comme la durabilité », explique Mme Pessino. Elle cite l'exemple des gouvernements qui aident les PME à s'insérer sur les marchés publics, en payant parfois un prix plus élevé. Dans d'autres cas, le plus urgent peut être d'éliminer la corruption dans les processus d'appels d'offres. « Si les pays ne font pas attention aux objectifs primaires, ils risquent d'avoir du mal à atteindre les objectifs secondaires. »

En même temps, l'introduction d'un ensemble d'exigences liées à la durabilité dans les appels d'offres, en plus des mesures visant à obtenir un bon rapport qualité-prix, peut être contre-productif. La prolifération de règles et de mesures de conformité peut rendre les évaluations plus complexes et décourager les fournisseurs, ce qui réduit le marché et le rend moins compétitif, avec des solutions potentiellement plus coûteuses et de moins bonne qualité.

Cependant, les gouvernements se rendent progressivement compte que ces objectifs ne s'excluent pas mutuellement. Non seulement les résultats durables et l'optimisation des ressources financières peuvent aller de pair, en particulier lorsque l'évaluation est réalisée sur le long terme, mais le premier obstacle à la réalisation de certaines cibles des Objectifs de développement durable, en particulier dans les économies les moins développées, est un manque de rigueur concernant le rapport coût-efficacité, la qualité et le respect des délais.

[11] OCDE, "Recommendation of the Council on Public Procurement", https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

« Les organismes publics ont encore beaucoup de progrès à faire pour récompenser la prise de risques et l'adoption de méthodes différentes, mais c'est pourtant ce que les marchés publics devront faire pour la réalisation des Objectifs de développement durable. »

– Liesbeth Casier, Institut international du développement durable

Une partie du problème vient du fait que la vision à court terme, qui conduit à rechercher le prix le plus bas au moment de l'achat plutôt que de s'intéresser au coût d'un produit sur tout son cycle de vie, domine encore dans le domaine des marchés publics. « Il y a un critère qui prend toujours le dessus : obtenir le prix le plus bas possible, dans l'immédiat », explique Mme Hedegaard. « L'un des principaux obstacles est que nous ne tenons pas suffisamment compte de l'évaluation du cycle de vie et du coût total des biens et services de façon systématique. Si l'on intégrait ces éléments dans tous les marchés publics, beaucoup d'habitudes d'achat seraient modifiées. »

Il est important d'avoir des objectifs clairs, et de mettre davantage l'accent sur l'efficacité et les résultats plutôt que sur des produits trop spécifiques. Un autre obstacle émerge alors : les pays ne disposent souvent pas des données ni des systèmes d'évaluation qui pourraient mesurer les incidences sociales ou environnementales des décisions en matière d'achats. Selon l'OCDE, il est impératif d'élaborer des cadres de mesure qui vont au-delà de l'évaluation des économies financières pour mesurer les effets des stratégies d'achats sur d'autres paramètres qui témoigneraient des effets sociaux ou environnementaux.

Des processus linéaires, des règles complexes

Si l'on en croit la vision conventionnelle, les processus d'achats sont par nature inflexibles et linéaires : un organisme acheteur tente d'exprimer clairement, selon des critères précis, ce dont il a besoin pour résoudre un problème ou répondre à un besoin, et ce bien ou service lui est alors fourni. Il peut ainsi être difficile d'intégrer au processus décisionnel des critères environnementaux ou sociaux, qui tendent à être plus complexes et à concerner plusieurs départements.

« Selon la définition traditionnelle, les marchés publics sont un exercice relativement mécanique où les règles du jeu sont très précises », indique M. Sharma. « Les dossiers d'offres doivent être tellement détaillés qu'il n'y a aucune marge de manœuvre possible dans le processus décisionnel. »

Cela laisse peu de place à l'adaptation, au processus itératif et à la réflexion stratégique plus large qui sont nécessaires pour choisir les meilleures solutions et permettre aux priorités sociales et environnementales de venir soutenir l'amélioration des ressources, des biens et des services publics.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

En pratique, cela peut empêcher, par exemple, l'introduction de normes d'isolation plus strictes dans les contrats relatifs à la construction de bâtiments, par crainte de retarder l'achèvement des travaux, même si une meilleure isolation permettrait d'économiser de l'énergie et de réduire les coûts opérationnels à long terme. De plus, des spécifications rigides, imposant par exemple des véhicules qui roulent à l'essence ou au diesel, peuvent exclure des entreprises qui offrent des alternatives plus écologiques, comme des véhicules électriques ou hybrides. Exemple plus abstrait, un gouvernement pourrait financer la construction d'un pont alors qu'un navire transbordeur serait l'option la plus adaptée.

Les marchés publics permettent un certain degré d'innovation, en particulier au moment de la création de nouveaux appels d'offres, qui peuvent alors tenir compte des enseignements tirés des processus précédents. Néanmoins, l'évolution est généralement lente dans le secteur public.

Compétences, mesures incitatives et attitudes de la fonction de passation de marché

Dans la plupart des gouvernements, en raison du faible degré de professionnalisation dû au manque de compétences et de capacités, les départements responsables des passations de marché ne sont pas toujours équipés pour prendre des décisions complexes concernant des questions d'éthique, d'équité et de développement durable.

Bien que les responsables politiques aient souvent conscience du potentiel des dépenses publiques en tant que moteur de la réalisation des Objectifs de développement durable, ce concept est nettement moins répandu dans les niveaux inférieurs de la hiérarchie, au sein des équipes chargées des passations de marchés. Selon l'OCDE, il reste beaucoup à faire en matière de sensibilisation, en particulier aux échelles régionale, provinciale et municipale, qui comptent pour la majorité des dépenses publiques.

Mme Safo cite également la nécessité d'informer les responsables de la passation des marchés publics, à tous les échelons des gouvernements, sur les liens entre dépenses publiques et Objectifs de développement durable. « Si une politique est introduite, mais que personne n'en comprend le processus, les fonctionnaires ne pourront pas en tirer parti », précise-t-elle.

Sensibiliser les spécialistes des fonctions de passation des marchés n'est pas la seule priorité. La création de structures d'appui et l'élaboration de mesures incitatives qui mettent l'accent sur le développement durable sont particulièrement importantes. Les fonctions de passation de marché disposent généralement de budgets serrés et cherchent à obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Ces personnes risquent d'avoir peu d'expérience dans le domaine de la durabilité ou de la collaboration avec des entreprises innovantes.

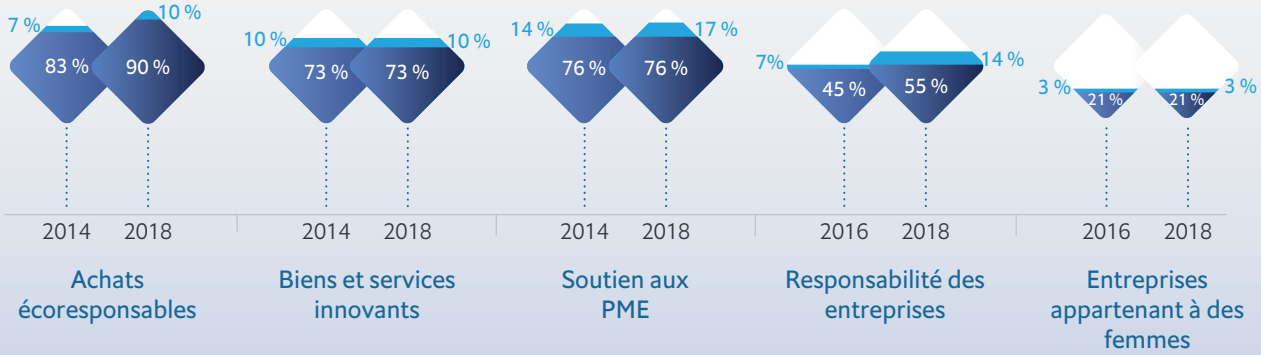
À cela s'ajoute une culture politique qui récompense l'absence totale d'erreurs, ce qui crée une aversion au risque défavorable à l'innovation. Les fonctionnaires et les ministres sont réticents à donner leur chance à de petits fournisseurs, et les nouveaux processus de passation des marchés comportant des critères environnementaux et sociaux peuvent faire craindre des contestations de la part d'entreprises opposées à certains critères de sélection. « Comment récompenser la prise de risques et l'essai de méthodes différentes ? Les organismes publics ne sont pas forcément très forts dans ce domaine actuellement », résume Mme Casier. « C'est pourtant ce que les marchés publics devront faire pour la réalisation des Objectifs de développement durable. »

L'introduction de considérations relatives à la responsabilité environnementale ou sociale dans les marchés publics suppose aussi un mode de pensée plus innovant, déclare Erika Bozzay, conseillère principale en marchés publics à l'OCDE. « Mais dans de nombreux pays, soit les parties prenantes répugnent à prendre des risques dans le domaine des marchés publics soit l'environnement n'est pas favorable à l'innovation. » Des problèmes de corruption et d'influence politique indue peuvent aussi contribuer à créer une culture défavorable à l'innovation.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

ILLUSTRATION 3

Poursuite d'objectifs politiques secondaires dans les marchés publics



Source : OECD

Le graphique ci-dessus présente le pourcentage de pays développés, sur les 28 pays de l'OCDE et le Costa Rica, qui disposent de stratégies ou de politiques visant à atteindre des objectifs secondaires dans le cadre des marchés publics, selon des études récentes.

Repousser les limites

Le cloisonnement entre les départements au sein des gouvernements crée toutes sortes de facteurs d'inefficacité opérationnelle. Dans les dépenses publiques, l'absence d'une vision commune dans le processus décisionnel en matière de passation de marché limite la capacité à promouvoir des stratégies encourageant le développement durable, ces dernières nécessitant souvent une collaboration entre les départements. Cette situation est exacerbée en raison du fait que les marchés publics sont gérés à différents niveaux du gouvernement, depuis les organismes nationaux en passant par les autorités régionales et municipales. « Des millions d'entreprises répondent à des appels d'offres, mais l'attribution des contrats se fait de manière inégale puisque les offres sont évaluées différemment d'une région à l'autre », précise Gian Luigi Albano, responsable de division chez Consip, la centrale d'achats pour l'Italie.

Pour que les marchés publics deviennent un outil puissant dans la réalisation des Objectifs de développement durable, les gouvernements devront trouver des solutions stratégiques à cette fragmentation entre les différents organismes et, en cas de besoin, établir des politiques à vocation universelle. C'est ce qu'a fait la ville belge de Gand, dont la structure fortement décentralisée rendait difficile la mise en œuvre de stratégies en matière de passations de marchés responsables. Pour surmonter cet obstacle, la ville a favorisé le développement durable dans toutes ses pratiques de passation de marchés, en établissant des cibles et des indicateurs de progression qui prévoient une augmentation annuelle de 10 pour cent du nombre de contrats favorisant l'inclusion économique (par exemple, l'emploi de groupes socialement vulnérables pour fournir des services de nettoyage) et une réduction de 10 pour cent des émissions de carbone[12].

[12] Programme des Nations Unies pour l'environnement, "Global Review of Public Procurement 2017", https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Manque de transparence

Bien sûr, tandis que ces facteurs d'inefficacité « passifs » entravent l'adoption de meilleures pratiques en matière de dépenses publiques, un problème « actif » plus difficile à surmonter est celui de la corruption. Compte tenu des sommes importantes, de la large portée et du grand nombre de personnes participant aux projets publics, les occasions de commettre des abus sont très nombreuses, et leur coût peut s'avérer bien supérieur à n'importe quelle perte financière. Si les contrats sont attribués à des fournisseurs qui appliquent des normes moins rigoureuses et des pratiques irresponsables ou dangereuses, la faible qualité des résultats obtenus peut finalement coûter cher en vies.

Même si les gouvernements peuvent introduire des lois visant à éliminer la corruption, la présence de règles ne suffit pas toujours. « Il y a des pays où la corruption est endémique malgré l'adoption de tous les cadres juridiques et institutionnels recommandés et des meilleures pratiques », explique Claudia Baez Camargo, responsable de la recherche en matière de gouvernance au Basel Institute on Governance. « La plupart sont très bien notés pour leurs systèmes formels de lutte contre la corruption, alors qu'ils prennent très peu de mesures concrètes. »

Mme Baez Camargo souligne que la corruption dans les marchés publics est souvent guidée par des relations mutuellement avantageuses, où des entreprises fournissent un soutien financier à des campagnes politiques et se voient attribuer des contrats en échange. « Derrière les scandales de corruption les plus flagrants, on trouve des réseaux informels reliant les intérêts des entreprises et les élites politiques, qui s'associent pour s'entraider. »

Toutefois, la corruption perçue peut aussi accroître le risque de corruption. « Dans certains cas, la confiance dans l'intégrité des marchés publics est plus faible que le risque effectif de corruption, et les entreprises sont donc moins motivées pour répondre à des appels d'offres publics », note Irina Lonean de Transparency International. Elle précise que lorsque le nombre de soumissions parmi lesquelles choisir est moindre, le risque de corruption augmente. Beaucoup d'appels d'offres ne reçoivent qu'une à trois réponses. « La concurrence n'est donc pas suffisamment forte et le marché pas assez solide pour obliger les entreprises à respecter les normes. »

Combler les lacunes dans les connaissances et faciliter la collaboration avec le secteur privé

La concurrence et des marchés ouverts revêtent une importance cruciale pour assurer l'efficacité des dépenses publiques, mais un certain nombre d'obstacles peuvent empêcher les gouvernements de tirer pleinement parti de leur collaboration avec le secteur privé.

Des politiques et pratiques trop complexes en matière de passation de marché, y compris certaines lois mises en place pour garantir des processus justes et ouverts, sont souvent décourageantes pour les acteurs nouveaux ou plus petits. Les processus complexes favorisent les entreprises qui ont le plus d'expérience et limitent l'accès des PME, des jeunes entreprises et des entreprises qui présentent une offre pour la première fois, alors que ces dernières sont probablement plus à même d'apporter des solutions novatrices aux défis sociaux et environnementaux que les grandes entreprises aux modèles commerciaux fermement ancrés. Les petites entreprises risquent aussi d'être exclues en raison de problèmes de trésorerie, lorsque le système de passation de marché du gouvernement est très long.

Ces phénomènes limitent la capacité des gouvernements à progresser dans la réalisation des Objectifs de développement durable en matière d'égalité et d'inclusion économique, et réduisent également l'éventail de fournisseurs potentiels et la concurrence, au détriment de l'innovation et de l'optimisation des coûts.

La demande de solutions pour relever les défis sociaux et environnementaux incite à la création d'entreprises proposant des produits novateurs partout dans le monde. Bien qu'une partie de la responsabilité repose sur les responsables des marchés publics, qui doivent demeurer à l'affût des nouvelles opportunités, les entreprises pourraient également en faire davantage pour présenter leurs nouvelles solutions, en particulier aux gouvernements, qui ne sont pas forcément au fait de toutes les options disponibles. Pourtant, il arrive tout aussi souvent que les entreprises ne réussissent pas à obtenir des contrats en raison des règles et exigences rigides du secteur public, ce qui suggère que les gouvernements et les fournisseurs du secteur privé doivent améliorer leur collaboration et leur communication.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Chapitre 3
Comment dépenser : politiques, outils et pratiques

La transition vers des dépenses publiques efficaces, économiquement productives, responsables et équitables ne peut se faire du jour au lendemain, en particulier dans des institutions publiques qui évoluent lentement et doivent rendre des comptes à toute une gamme de parties prenantes. En interne, différents changements doivent être apportés, tant en termes de législation que de directives relatives aux appels d'offres et de structure organisationnelle. Tous ces outils peuvent contribuer à des progrès rapides et encourager les fournisseurs à se préparer à ajuster leurs offres pour répondre aux objectifs publics en matière de durabilité.

Imposer des normes et avoir une vision à long terme, en restant conscient des barrières à l'entrée

Un outil essentiel de passation des marchés responsable est le document d'appel d'offres, et par extension l'analyse de marché réalisée avant sa rédaction. En demandant l'application de certaines normes et pratiques relatives à la durabilité sociale et environnementale, les gouvernements peuvent convaincre les fabricants et fournisseurs de proposer des solutions qui répondent non seulement aux critères traditionnels de prix et de qualité, mais aussi à des critères de protection environnementale et de pratiques d'emploi équitables[13]. Les appels d'offres peuvent en outre comprendre une analyse du rapport coût-efficacité sur l'ensemble du cycle de vie, pour évaluer les avantages financiers des biens et services durables au fil du temps ainsi que le coût de certaines considérations externes, comme les émissions de carbone.

Les gouvernements peuvent par exemple instaurer des cadres de comptabilité et de budgétisation pluriannuels, qui permettent de reporter les coûts ou d'emprunter sur plusieurs années. Cette méthode tient compte des avantages obtenus pendant toute la durée de vie des ressources (par exemple la durée de vie plus longue de l'éclairage DEL)[14]. Bien que cette pratique soit actuellement rare dans le secteur public, une prise en compte de l'analyse des coûts sur tout le cycle de vie dans le cadre des marchés publics pourrait aider à démontrer que les biens et services durables ne sont pas plus coûteux.

« **Il faut commencer par des objectifs très précis et mettre en place l'organisation, les connaissances spécialisées et le système nécessaire. »**

– Connie Hedegaard, ancienne commissaire européenne chargée de l'action pour le climat et présidente de la table ronde de l'OCDE sur le développement durable

[13] State Ecology Academy of Postgraduate Education and Management at the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, "Handbook on Sustainable Public Procurement: Integration Sustainability Criteria into Public Procurement Procedures", 2016, https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/handbook_spp.pdf
[14] IISD, "Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value", décembre 2009, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/life_cycle_costing.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

« Vos dépenses d'aujourd'hui ont de l'importance, mais ce que vous dépenserez tout au long du cycle de vie du produit pour son fonctionnement et son entretien est encore plus crucial », affirme M. Sharma. « Le coût initial le plus bas ne coïncide pas toujours avec la meilleure valeur ajoutée. Le coût total sur la durée de vie du produit est celui qui devrait guider la décision d'achat. »

Les gouvernements devraient faire attention à ne pas ériger trop d'obstacles pour les fournisseurs, et devraient s'assurer que les nouveaux critères de durabilité ne créent pas de barrières à l'entrée des entreprises, en particulier dans les pays en développement. En 2012, par exemple, le ministère de l'Éducation du Vietnam a lancé un appel d'offres pour du bois de construction récolté légalement de façon respectueuse de l'environnement. À l'époque, la plupart des fournisseurs n'étaient pas capables de répondre à cette exigence, alors le ministère a accepté la preuve de la légalité de la récolte comme critère optionnel pour l'adjudication du contrat, et a accordé aux entreprises une période de 16 mois pour obtenir les certificats d'origine nécessaires. L'assurance du gouvernement que les futurs appels d'offres comporteraient les mêmes exigences a encouragé les fournisseurs à s'y conformer[15]. Collaborer davantage avec le secteur privé permet de s'assurer que les critères sont réalistes et adaptés.

Commencer petit

Les 17 Objectifs de développement durable ont des dimensions qui peuvent sembler irréalisables, et c'est pour cela que Mme Hedegaard souligne l'importance de mesures concernant initialement quelques domaines avant d'aller plus loin. « Il vaut mieux commencer par des objectifs très précis et mettre en place l'organisation, les connaissances spécialisées et le système nécessaire, au lieu d'être paralysé par l'idée que la planète entière doit être sauvée », indique-t-elle.

C'est l'approche qu'adopte le Ghana en élaborant une politique grâce à laquelle 30 pour cent des contrats publics seront accordés à des femmes, à des jeunes ou à des personnes handicapées. L'objectif est d'abord de mettre en œuvre cette politique à petite échelle et dans des secteurs où des groupes défavorisés en bénéficieront, avant de l'introduire à plus grande échelle. « Nous estimons qu'il vaut mieux commencer par un projet pilote », explique Mme Safo. « Nous avons identifié certains contrats simples, par exemple pour la livraison de journaux, le jardinage, la peinture ainsi que la réparation des imprimantes et du matériel de bureau. »

S'engager à lutter contre la corruption

Des processus de passation des marchés justes et transparents jouent un rôle non négligeable dans la réalisation des Objectifs de développement durable. Pour que les gouvernements utilisent activement les marchés publics comme moteur de changement, ils doivent être conscients de l'incidence de leurs décisions relatives aux dépenses et faire attention aux bénéficiaires de leurs financements.

Par exemple, la passation de marché peut jouer un rôle important dans la prévention du travail des enfants et de la traite des personnes et favoriser l'équité et l'inclusion économiques, des objectifs qui peuvent être inscrits dans les lois. En Afrique du Sud, la loi-cadre sur la politique de marchés préférentiels (Preferential Procurement Policy Framework Act), adoptée en 2017, impose aux pouvoirs publics d'utiliser un système de points préférentiel lors de l'évaluation des contrats.

Ce cadre fixe non seulement des prix justes, mais inclut également des objectifs spécifiques, par exemple celui d'engager des personnes qui par le passé ont subi des discriminations en raison de leur origine ethnique, de leur sexe ou d'un handicap[16]. Une fiche d'évaluation est utilisée

[15] IISD, "The Case for Pursuing Sustainable Public Procurement in Lower Income Countries", septembre 2012, https://www.iisd.org/pdf/2014/spp_lower_income_countries.pdf
[16] International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, "Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions", juillet 2016, https://www.hrprocurementlab.org/wp-content/uploads/2016/06/Public-Procurement-and-Human-Rights-A-Survey-of-Twenty-Jurisdictions-Final.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

pour examiner les offres et attribuer les contrats en partie sur la base du critère d'« émancipation économique des Noirs » (le terme « Noirs », dans ce contexte, fait référence aux personnes noires, mais également à des minorités ethniques telles que les personnes d'origine asiatique, y compris les immigrants chinois de deuxième génération)[17].

Bien que l'élimination de la corruption signifie lutter contre les conflits d'intérêts ancrés, certains mécanismes peuvent faire beaucoup pour garantir que les contrats sont exempts de pots-de-vin. Une solution est d'adopter une approche comme celle des pactes d'intégrité de Transparency International, grâce auxquels les autorités contractantes et les soumissionnaires s'engagent à mettre en place des pratiques entièrement transparentes[18]. « Pour les achats les plus risqués, on peut assurer une supervision plus rigoureuse grâce à l'intelligence humaine et artificielle », ajoute Irina Lonean, coordonnatrice de pactes d'intégrité pour Transparency International.

Un exemple à citer est celui du projet de construction d'infrastructures routières en Bulgarie, pays qui a des difficultés à éradiquer la corruption dans les marchés publics depuis sa transition vers la démocratie. En travaillant avec Transparency International, le pays s'appuie sur un pacte d'intégrité signé avec l'agence responsable des infrastructures routières pour surveiller la conception et la construction d'un tunnel d'une valeur de 128 millions d'euros (148,2 millions de dollars US) sur l'autoroute de Struma, près du village de Zheleznitsa[19].

[17]IISD, "Implementing Sustainable Public Procurement in South Africa: Where to start", mai 2014, https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/implementing_spp_south_africa.pdf
[18]Transparency International, "Integrity Pacts", https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5
[19]Transparency International Bulgarie, "Integrity Pact: Bulgarian Model", http://integrity.transparency.bg/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/IP_BGModel_EN.pdf et "Bulgaria: Transparency in Motorway Construction", https://www.transparency.org/whatwedo/activity/bulgaria_transparency_in_motorway_construction

Les villes ouvrent la voie

Étant responsables de plus de 70 pour cent des émissions de carbone liées à l'énergie à l'échelle mondiale, les villes doivent relever de nombreux défis pour assurer un avenir à faible émission de carbone. Elles disposent toutefois de ressources considérables : les marchés publics des autorités urbaines constituent non seulement une part importante des budgets municipaux mais peuvent aussi représenter jusqu'à un tiers des dépenses publiques totales dans de nombreux pays, selon le Carbon Disclosure Project (CDP), qui soutient les investisseurs, entreprises, villes, États et régions dans la déclaration et la gestion des effets de leurs activités sur l'environnement[20]. « Puisque [les marchés publics des villes] représentent une part aussi importante des dépenses publiques nationales, travailler avec les villes peut avoir beaucoup de poids », explique Katie Walsh, responsable des villes, États et régions d'Amérique du Nord pour le CDP. « Les décisions relatives aux achats planifiés et réalisés par les villes peuvent envoyer un message directement aux fournisseurs. »

Le secteur de la construction est un bon exemple de l'influence des villes. Dans la capitale norvégienne d'Oslo, qui dépense un milliard d'euros (1,1 milliard de dollars US) par an pour la construction, entre autres, de maisons de retraite, d'écoles, d'infrastructures d'approvisionnement en eau et d'infrastructures de transport, l'accent est mis sur l'élaboration de méthodes plus propres, souligne le maire de la municipalité, Raymond Johansen. « Nous nous efforçons de mettre en place des chantiers sans énergies fossiles et, en partenariat avec des entreprises privées, nous avons pu fabriquer des matériaux sans carbone et des machines sans émissions de carbone. Nous avons utilisé nos normes de passation de marché pour créer des normes de réduction des émissions. »

Bien sûr, les villes peuvent aussi subir des contraintes, en particulier lorsque les budgets sont serrés et que la réglementation en vigueur les oblige à donner la priorité aux coûts. « Dans certains contrats, la portée des mesures est limitée par des changements réglementaires qui empêchent [les villes] de faire le bon choix », affirme Mme Walsh. « Même si une alternative plus écologique existe, la situation fiscale de la ville peut signifier qu'une charte a été mise en place pour favoriser le soumissionnaire le moins coûteux, même si celui-ci n'a pas toujours les meilleurs résultats. »

Toutefois, les villes peuvent ouvrir la voie en matière d'innovation dans les marchés publics. Pour certaines, cela implique de définir des objectifs en matière de passation de marché responsable. C'est ce que fait le gouvernement de la métropole de Séoul, qui s'efforce de réaliser des achats écologiques (axés sur des énergies propres) depuis plus de dix ans. La capitale de la Corée du Sud s'est fixé des objectifs ambitieux pour 2020. Elle souhaite que 70 pour cent des produits achetés soient écologiques, que tous les bâtiments publics soient équipés d'éclairage DEL, que des panneaux photovoltaïques installés sur des infrastructures publiques fournissent 200 mégawatts de l'énergie consommée par la ville, et que tous les nouveaux bâtiments municipaux atteignent le plus haut niveau de qualité et d'efficacité énergétique[21].

À Oslo, un « budget climat » est utilisé à titre d'outil de gouvernance en permettant à la ville de surveiller la réalisation de ses objectifs, les mesures

[20] Carbon Disclosure Project (CDP), "Why Public Procurement is Critical to Sustainable Cities", octobre 2018, https://www.cdp.net/en/articles/cities/why-public-procurement-is-critical-to-sustainable-cities
[21] Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "Seoul – South Korea: Sustainable Procurement Targets", http://glcn-on-sp.org/cities/seoul/

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

d'atténuation mises en place et les personnes qui en sont responsables[22]. La municipalité veut aider d'autres villes à utiliser cet outil, en partageant ses connaissances grâce au Groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, un réseau qui aide les métropoles, notamment un grand nombre de villes dans des pays en développement, à collaborer efficacement. « [Le budget climat] est un bon instrument pour aider les villes à savoir quelles sont les mesures prendre, comment les évaluer et séparer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas », souligne M. Johansen.

Les objectifs de développement durable des villes ne se limitent pas forcément à l'empreinte écologique urbaine. Par exemple, Oslo œuvre également depuis 2012 à l'application des dix principes du Pacte mondial des Nations Unies, qui portent entre autres sur les droits humains, les droits des travailleurs et la lutte contre la corruption[23]. Les autorités municipales s'efforcent en particulier de protéger les droits des nombreux travailleurs venus d'Europe de l'Est. « Il est très important pour nous d'utiliser les marchés publics pour améliorer le marché du travail », déclare M. Johansen.

Les villes ont aussi compris le potentiel de leur pouvoir d'achat collectif. Par exemple, en juin 2019, plus de 140 villes et comtés de l'initiative « Climate Mayors » (maires pour le climat), une collaboration entre différentes villes des États-Unis, ont annoncé un engagement d'achat collectif de plus de 2100 véhicules électriques d'ici 2020[24]. Cette initiative permettra non seulement de réaliser des économies et de réduire les émissions, mais aussi d'envoyer un message au marché. « Cette initiative d'achat de véhicules électriques représente une demande et peut donc influencer le marché », explique Mme Walsh.

Harmoniser la stratégie

Pour éviter que les mesures en matière d'achats responsables soient fragmentées et contradictoires, les gouvernements doivent mettre en place des règles et procédures uniformes, des définitions harmonisées de ce qui constitue un achat responsable, et des objectifs stratégiques que toutes les agences et équipes d'achats peuvent suivre.

C'est ce que l'Ukraine, grâce au financement de l'Union européenne, s'est efforcée de faire en 2016 avec la publication d'un manuel sur les marchés publics responsables[25]. Les plans généraux des gouvernements en matière de durabilité, dans lesquels les achats jouent un rôle important, peuvent également contribuer à introduire une vision harmonisée des dépenses publiques. Par exemple, au Costa Rica, les entités publiques sont tenues juridiquement de mettre en œuvre des plans de gestion environnementale qui incluent des objectifs relatifs aux achats responsables.

M. Albano soutient qu'étant donné qu'un grand nombre d'agences nationales et locales réalisent des achats publics, la coordination est essentielle. Il cite l'exemple des efforts déployés pour réduire les émissions de carbone grâce aux politiques d'achats. « Il y a des milliers de façons de faire différentes, notamment en ce qui concerne la qualité minimale, les mesures incitatives et les normes, et la demande publique est répartie entre des centaines

[22] KlimaOslo, "The Climate Budget – Explained", https://www.klimaoslo.no/2019/10/29/the-climate-budget-for-dummies/
[23] Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "City of Oslo (Norway) Sustainable Procurement Profile", http://glcn-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf
[24] Climate Mayors, "EV Purchasing Collaborative Announces More Than 140 Cities and Counties Have Committed to Purchasing Over 2,100 EVs by 2020", juin 2019, https://driveevfleets.org/media/#1571673628671-db67d268-6b77
[25] State Ecology Academy of Postgraduate Education and Management at the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, "Handbook on Sustainable Public Procurement: Integration Sustainability Criteria into Public Procurement Procedures", 2016, https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/handbook_spp.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

de milliers d'entités, ainsi, s'il n'y a pas de directives suffisamment précises, on risque de se retrouver avec des milliers de méthodes différentes. »

Cependant, la centralisation des achats n'est pas nécessairement la meilleure solution. Par exemple, Oslo, la capitale norvégienne, a décentralisé ses fonctions d'achat : l'engagement à favoriser la production et la consommation durables est prescrit par les hauts responsables de chacune des 50 institutions de la ville. Cet engagement est ensuite intégré dans les plans d'action locaux pour toutes les activités d'achats[26]. La ville s'efforce également de sensibiliser le personnel de toutes les agences à l'importance des achats responsables. « Il a fallu beaucoup de travail pour former les personnes chargées des passations de marché », raconte le maire de la municipalité d'Oslo, M. Johansen.

Beaucoup s'accordent cependant à dire qu'il est essentiel de mettre en place des lois clairement définies, des réglementations internes, des incitations financières et des objectifs politiques pouvant guider une large gamme d'organismes acheteurs aux niveaux national et local. Dans certains cas, cela signifie fixer des conditions impératives. La Chine a adopté cette approche pour soutenir les achats de produits économes en énergie et respectueux de l'environnement, et pour accélérer l'abandon progressif de produits à faible efficacité énergétique[27].

Les politiques nationales peuvent aussi orienter les achats vers des solutions qui contribuent à atteindre les Objectifs de développement durable, tant au sein du gouvernement que dans l'ensemble des chaînes d'approvisionnement. À cet égard, la Colombie est un bon exemple. Le gouvernement colombien a établi un certain nombre de conditions d'achats responsables dans ses politiques nationales, notamment la politique sur la production et la consommation responsables de 2010 et les dispositions du décret 1082 qui réglemente le secteur administratif de la planification nationale. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement et du Développement durable travaille avec l'agence nationale des marchés publics pour élaborer un plan d'action national en matière de passation de marché responsable[28].

En Italie, le plan d'action national pour la durabilité environnementale de la consommation des administrations publiques vise à améliorer la connaissance des pratiques d'achats responsables dans les organismes publics. Il donne des directives sur les processus d'achats responsables et établit les critères environnementaux à inclure dans les spécifications des appels d'offres. Tous les trois ans, des objectifs nationaux sont fixés, puis sont évalués périodiquement pour identifier les succès et les éléments à améliorer. Le plan d'action demande également l'introduction de marchés publics respectueux de l'environnement dans la législation régionale[29].

C'est souvent à l'échelle locale que le changement est possible. Au Ghana, la priorité est de faire en sorte qu'un quota soit établi à chaque échelon du gouvernement pour l'attribution de marchés publics à des femmes, des jeunes et des personnes handicapées. « Nous ne mettons pas ces politiques en œuvre uniquement au niveau ministériel », explique Mme Safo. « Ces objectifs doivent être transmis aux structures de gouvernance locales, à savoir les assemblées des districts, les assemblées municipales et les gouvernements régionaux, afin que les personnes défavorisées et marginalisées en bénéficient et que les objectifs soient atteints. »

Les gouvernements s'efforcent également de professionnaliser le secteur des marchés publics. L'Institut international du développement durable travaille avec les gouvernements pour accroître le degré de professionnalisation du domaine et améliorer les connaissances en matière d'achats responsables. Au Bhoutan, par exemple, l'institut a travaillé pendant trois ans avec des partenaires tels que le Royal Institute of Management, où sont formés les fonctionnaires du pays. Après la fin du projet en 2017, le Royal Institute of Management a introduit un programme de formation en matière d'achats respectueux de l'environnement qui est encore utilisé aujourd'hui, selon Mme Casier[30].

---

[26] Global Lead City Network on Sustainable Procurement, "City of Oslo (Norway): Sustainable Procurement Profile", http://glcn-on-sp.org/fileadmin/user_upload/Publications/SP_Profiles/City_of_Oslo_GLCN_on_SP_Profile.pdf

[27] X Wang, Y Lui, Y Ju, "Sustainable Public Procurement Policies on Promoting Scientific and Technological Innovation in China: Comparisons with the U.S., the UK, Japan, Germany, France, and South Korea", MDPI, juin 2018, https://pdfs.semanticscholar.org/e1e4/9cde93fb35550eb4085fa28acfb8f45010bf.pdf

[28] Programme des Nations Unies pour l'environnement, "Factsheets on Sustainable Public Procurement in National Governments", 2017, https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/factsheets2017.pdf

[29] FUNDECYT, "Guidelines on how to capitalise green procurement as an enabler of industrial symbiosis", 2017, https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/SYMBI_A1.4_Guidelines%20on%20Green%20Public%20Procurement_DRAFT.pdf

[30] Green Public Procurement in Bhutan Knowledge Platform, http://gpp.rim.edu.bt/

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Outils technologiques

L'adoption et le perfectionnement des technologies numériques peuvent faciliter considérablement les choses pour les gouvernements qui souhaitent améliorer leurs pratiques en matière d'achats, pour venir à l'appui de leurs priorités dans le secteur du développement durable. Les technologies comme l'intelligence artificielle, en particulier les techniques comme l'apprentissage automatique, peuvent alléger la responsabilité des spécialistes des achats dans les processus de sélection des fournisseurs, par exemple en faisant le lien entre les entreprises et les acheteurs. Les technologies permettent aussi de gagner en efficacité, car elles libèrent du temps permettant aux responsables des achats de prendre des décisions plus stratégiques.

Par ailleurs, les technologies peuvent aider les responsables des achats publics à améliorer la transparence et à éviter la corruption. « Si les informations sont publiées d'une manière qui peut être déchiffrée par des outils numériques, les institutions de surveillance peuvent utiliser les mégadonnées et l'intelligence artificielle pour voir à quel niveau les risques sont les plus élevés et lancer une enquête », explique Mme Lonean.

En Hongrie, le projet « Red Flags » mis en place par le bureau national de Transparency International fournit un outil interactif qui permet à la population, aux journalistes et aux fonctionnaires de surveiller les processus d'achats et leur mise en œuvre pour détecter les risques de fraude à chaque étape. L'outil vérifie automatiquement les documents d'appel d'offres de la plateforme européenne Tenders Electronic Daily et utilise un algorithme pour détecter les achats présentant des risques qui devraient faire l'objet d'une surveillance accrue. Les utilisateurs peuvent s'inscrire pour recevoir des alertes dans différents domaines à chaque fois que des processus d'achats présentant des risques sont publiés[31].

Bien sûr, le passage au numérique est plus difficile pour les pays en développement, dont la priorité est souvent d'établir les structures de base pour des processus d'achats efficaces, avant même de songer à des technologies avancées, comme l'intelligence artificielle. Face à cette situation, le Réseau interaméricain des marchés publics a lancé une initiative pour la promotion des données ouvertes, afin de renforcer la transparence et décourager la corruption[32].

En plus de la prévention de la corruption, les technologies facilitent aussi le suivi de l'efficacité des achats. Au Brésil, par exemple, la Banque interaméricaine de développement travaille avec des factures électroniques qui permettent de comparer les prix des médicaments sur le marché à ceux payés par les pouvoirs publics. « On doit tirer parti des logiciels et de l'automatisation, et observer l'incidence et les résultats de ces technologies sur l'efficacité des achats », affirme Mme Pessino.

Le manque d'expérience est aussi un problème pour les gouvernements qui souhaitent acquérir de nouvelles technologies. Ainsi, le gouvernement du Royaume-Uni a récemment publié des directives pour l'achat de technologies fondées sur l'intelligence artificielle, qui expliquent notamment comment trouver un équilibre entre les avantages pour le public et les risques posés et des moyens d'assurer la transparence et la responsabilité[33].

Les gouvernements vont devoir se tenir informés sur ces outils numériques émergents, et compte tenu de la quantité de données que les agences responsables des achats doivent traiter, l'utilisation des technologies va nécessairement augmenter. « Il y a beaucoup d'informations disponibles qui sont difficiles à traiter. L'automatisation peut donc jouer un rôle déterminant », explique Mme Casier.

[31] Red Flags website, https://www.redflags.eu/
[32] Centre for International & Strategic Studies, "Public Procurement as a Driver of Growth in Developing Countries: Governance Challenges and Reform Opportunities", janvier 2016, https://www.csis.org/events/public-procurement-driver-growth-developing-countries
[33] Bureau du gouvernement britannique sur l'intelligence artificielle, "Draft Guidelines for AI procurement", septembre 2019, https://www.gov.uk/government/publications/draft-guidelines-for-ai-procurement/draft-guidelines-for-ai-procurement

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

L'esprit d'entreprise des États peut stimuler l'innovation grâce aux achats

Il arrive aussi que les gouvernements cherchent, grâce aux pratiques de passation de marchés, à orienter les marchés vers des biens et solutions qui feront progresser la réalisation des Objectifs de développement durable.

Une option est d'acheter des innovations avant qu'elles soient prêtes à être introduites sur le marché, un concept connu sous le nom des « achats avant commercialisation ». Cette méthode permet aux gouvernements de passer non seulement directement aux technologies les plus récentes, mais aussi de contribuer au lancement d'initiatives en faveur de la durabilité qui peuvent transformer l'économie. « L'achat avant commercialisation peut réellement stimuler l'innovation », résume Mme Casier. Il y a plusieurs années, par exemple, la Chine a décidé que 40 pour cent de ses achats publics devraient porter sur des solutions innovantes[34].

Un grand nombre de gouvernements adoptent cette approche de « l'innovation par les achats publics », en établissant des pratiques et des stratégies visant à influencer le marché et à inciter les fournisseurs à créer des solutions ou des produits innovants.

Les responsables politiques peuvent recourir à différents outils pour promouvoir l'innovation grâce aux achats. Par exemple, la Corée du Sud soutient l'identification de produits techniques fournis par des PME en demandant aux agences publiques de leur donner la priorité dans les processus d'achats. Le pays finance également certaines dépenses de recherche et de développement pour des PME qui conçoivent de nouvelles technologies, et les dispense des frais liés aux brevets[35].

La Chine offre quant à elle un traitement préférentiel aux PME grâce à des outils comme des garanties de crédit, des garanties d'exécution, des délais de paiement et différentes méthodes de paiement. En République dominicaine, la réglementation aide à diriger les achats vers les PME en permettant aux petites entreprises de participer aux processus de sélection par l'intermédiaire de consortiums ou d'associations, et en leur proposant une avance de 20 pour cent du paiement pour leur permettre de présenter une offre[36].

Un soutien est parfois aussi nécessaire pour faciliter la participation des groupes défavorisés aux achats publics. Le Ghana, par exemple, cherche à soutenir les membres de ces communautés dans la préparation de soumissions. Le gouvernement va consacrer des fonds à cet objectif, en plus de travailler avec des associations de la société civile qui peuvent proposer des conseils juridiques gratuits. « Tout cela fait partie de la mise en œuvre », précise Mme Safo. « Nous voulons simplifier le processus pour que n'importe qui, même avec un faible niveau d'éducation, puisse le comprendre et répondre aux appels d'offres. »

Engager le dialogue le plus tôt possible

Pour tirer parti des innovations les plus récentes, il faut commencer à penser au développement durable tôt dans le cycle des achats. Par exemple, le fournisseur principal de services d'achats du gouvernement canadien, Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), encourage les départements chargés des achats à collaborer tôt dans

[34] Commission européenne, "Mesurer l'impact des achats publics avant commercialisation (APAC) en Europe, sur la base des données provenant du secteur des TIC", 2014, https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2015-44/final_report_published_11779.pdf
[35] MDPI, "Sustainable Public Procurement Policies on Promoting Scientific and Technological Innovation in China: Comparisons with the U.S., the UK, Japan, Germany, France, and South Korea", 2018, https://pdfs.semanticscholar.org/e1e4/9cde93fb35550eb4085fa28acfb8f45010bf.pdf
[36] Banque mondiale, "Promotion of SMEs/Local Content in Public Procurement Laws and Regulation", https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/promotion-smes-local-content-public-procurement-laws-and-regulation

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

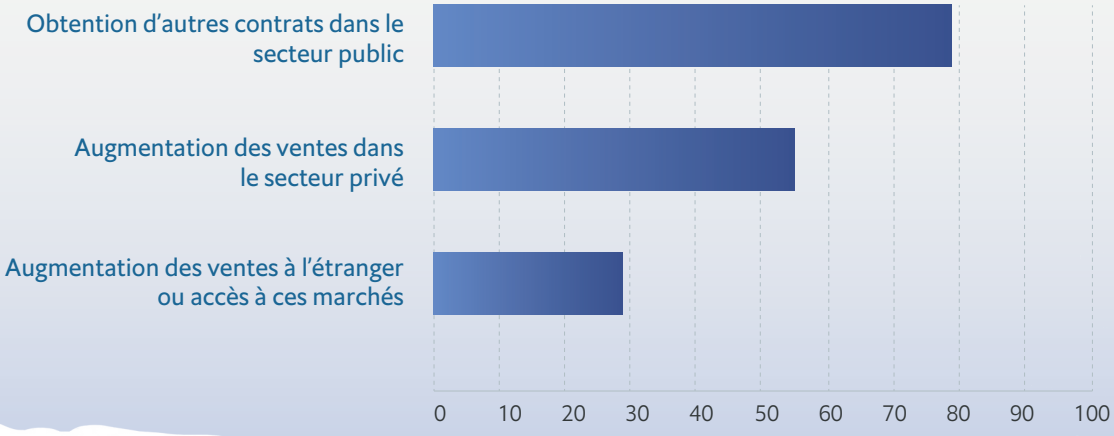
le processus avec les fournisseurs potentiels pour s'assurer qu'ils sont à même de répondre aux exigences des appels d'offres. SPAC émet également des lettres d'intérêt et des demandes d'informations, tient des consultations individuelles avec les fournisseurs et organise des journées de l'industrie. Ces différents mécanismes permettent aux fonctionnaires des achats de comprendre quels fournisseurs sont les plus compétents pour répondre aux différents besoins du gouvernement et d'évaluer les difficultés et les risques associés à un processus d'achat, afin de mettre en place des stratégies d'atténuation des risques au plus tôt dans le processus[37].

Ce type de travail préliminaire est particulièrement important lorsqu'il s'agit de trouver des fournisseurs capables de répondre à des critères sociaux et environnementaux. Mme Casier cite l'exemple d'un programme de rénovation de bâtiments à Eindhoven, aux Pays-Bas. La ville a utilisé différents processus d'achats pour mieux interagir avec le marché, notamment une phase exploratoire avant le choix des fournisseurs. Dans le cadre de cette phase, l'autorité contractante a utilisé les communications externes pour informer le marché de l'intention de faire d'Eindhoven une ville neutre sur le plan énergétique d'ici 2045, et du rôle que joueraient les bâtiments municipaux dans la réalisation de cet objectif. L'étape d'exploration et de consultation ouverte a également servi à informer le marché que la ville prévoyait d'adopter une approche plus globale des achats, au lieu de mener des projets individuels pour chaque bâtiment. Cette nouvelle approche nécessiterait donc des biens et des services à long terme pour améliorer la durabilité et l'efficacité énergétique d'un certain nombre de bâtiments municipaux. Il a par la suite été demandé aux fournisseurs intéressés de présenter leurs idées en ligne[38].

Mme Bozzay estime que cette approche est cruciale lorsque les responsables des achats publics cherchent à intégrer la durabilité dans leurs activités. « Le processus tout entier devrait commencer beaucoup plus tôt, avec une analyse des besoins, pour que les responsables des achats publics comprennent ce dont ils ont réellement besoin. Il devrait aussi y avoir une analyse visant à comprendre ce que le marché peut proposer », explique-t-elle. « Les achats publics commencent bien avant la publication de l'appel d'offres. »

ILLUSTRATION 4

Retombées



Source : Public Procurement for Innovation, 2015, Charles Edquist, Nicholas S Vonortas, Jon Mikel Zabala-Iturriagagoitia et Jakob Edler

Les achats publics ont des retombées positives en matière d'expansion des marchés. Une grande majorité d'entreprises qui ont été en mesure d'innover grâce à l'obtention de contrats publics ont également remporté des marchés publics supplémentaires à la suite de ces innovations. Plus de la moitié ont en outre vu leurs ventes augmenter dans le secteur privé.

[37] OCDE, "Country case: Early engagement in Canada", 2015, https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/early-engagement-canada.pdf
[38] Document de WWF, "Moving towards sustainable performance-based procurement in the Western Cape: A guidebook for supply-chain managers and policy makers", 2017, http://dtnac4dfluyw8.cloudfront.net/downloads/WWF_2018_Moving_towards_sustainable_performance_based_procurement_WC.pdf

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Conclusion

Les achats publics deviennent progressivement un outil beaucoup plus stratégique pour soutenir la durabilité et d'autres objectifs de développement national. Il s'agit d'un moyen pour les gouvernements de réaliser des progrès non négligeables en vue de parvenir aux Objectifs de développement durable.

Comme le démontrent les nombreux exemples et études de cas du présent essai, les avantages retirés correspondent notamment à des économies financières à long terme, conduisent à la réduction des émissions de carbone et à la création de possibilités d'emploi inclusives. Les décisions relatives aux dépenses publiques influent sur presque tous les Objectifs de développement durable. Il incombe ainsi aux gouvernements de s'assurer que ces effets sont positifs.

Alors même que les gouvernements manquent de moyens pour atteindre les Objectifs de développement durable (dans certains pays, l'écart estimé équivaut à plus d'un quart du PIB, comme le montre l'illustration 1), les achats sont un domaine où des succès importants peuvent rapidement être obtenus. Compte tenu de la portée des dépenses des gouvernements, même une légère amélioration de l'efficacité peut faire économiser des milliards de dollars. L'amélioration des pratiques d'achats peut aussi changer voire même sauver des vies, ralentir la dégradation de l'environnement, et contribuer à créer une économie durable et résiliente.

Pourtant, les gouvernements ont encore de nombreux obstacles à surmonter. Entre la persistance de la vision à court terme, la fragmentation des structures organisationnelles, la corruption généralisée et l'absence de connaissances de base en matière d'achats, beaucoup de défis restent à relever.

Cependant, grâce au cadre qu'offrent les Objectifs de développement durable, nombre de gouvernements, en particulier dans les pays en développement, commencent à mettre en place des réglementations, des systèmes et des structures organisationnelles qui peuvent les faire avancer vers la réalisation de leurs objectifs. Au Ghana, le gouvernement a décidé de créer une agence consacrée aux achats publics. « Nous avons pensé qu'il serait utile d'avoir un bureau ministériel chargé des achats publics afin d'élaborer les bonnes stratégies et politiques dont nous avons besoin pour réaliser les Objectifs de développement durable », précise Mme Safo.

Les technologies démontreront qu'elles sont des outils puissants, qui permettront d'analyser des volumes considérables de données pour trouver de nouvelles possibilités d'achats, identifier les risques et les cas de corruption et apporter le degré de transparence qu'exigent désormais les entreprises et la population.

Il est en outre essentiel de regarder vers l'avenir. « Il faut s'assurer que les responsables des achats ne se contentent pas des solutions d'hier, mais explorent activement les marchés pour trouver les innovations qui peuvent garantir la durabilité », explique Mme Casier de l'Institut international du développement durable. « Cette approche stratégique doit être intégrée dans toutes les activités. »

Si les bonnes structures sont mises en place, les achats publics peuvent permettre aux gouvernements de devenir des chefs de file de l'économie. « C'est très important, car les achats publics doivent être un moteur de l'évolution du secteur privé », indique M. Sharma de la Banque mondiale.

Beaucoup de pays devront d'abord poser des bases solides. Pour les pays en développement, la durabilité est souvent considérée comme un luxe qu'ils n'ont pas vraiment les moyens de payer, en particulier lorsque les gouvernements peinent encore à répondre aux besoins de base. Cependant, si ces pays adhèrent aux Objectifs de développement durable, les achats publics responsables

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

offrent d'innombrables possibilités, notamment en matière de réduction de la pauvreté, de lutte contre la corruption, de baisse des coûts énergétiques et d'amélioration généralisée de l'efficacité des services.

De fait, des achats responsables présentent des avantages pour toutes les économies, quel que soit leur niveau de développement. Les stratégies d'achats publics responsables, si elles sont conçues avec attention et soutenues par les structures organisationnelles et les outils technologiques adaptés, peuvent faire bien plus que relever des défis sociaux et environnementaux. Elles peuvent aider les pays à combattre la pauvreté, à progresser vers une économie à faible émission de carbone et à créer des possibilités d'emploi équitables afin que tous et toutes aient accès à un moyen de subsistance décent et à une meilleure qualité de vie.

© The Economist Intelligence Unit Limited 2020

Bien que tous les efforts aient été faits pour assurer l'exactitude des informations présentées, The Economist Intelligence Unit Ltd. ne peut être tenue responsable du recours de toute autre personne aux informations, opinions ou conclusions contenues dans cet essai. Les opinions et conclusions contenues dans cet essai ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'UNOPS.

The Economist INTELLIGENCE UNIT

LONDRES

20 Cabot Square
Londres, E14 4QW
Royaume-Uni
Tél. : (44.20) 7576 8000
Fax : (44.20) 7576 8500
Email: london@eiu.com

GENÈVE

Rue de l'Athénée 32
1206 Genève
Suisse
Tél. : (41) 22 566 2470
Fax : (41) 22 346 93 47
Email: geneva@eiu.com

NEW YORK

750 Third Avenue
5th Floor
New York, NY 10017
États-Unis
Tél. : (1.212) 554 0600
Fax : (1.212) 586 1181/2
Email: americas@eiu.com

DUBAÏ

Office 1301a
Aurora Tower
Dubai Media City
Dubaï
Tél. : (971) 4 433 4202
Fax : (971) 4 438 0224
Email: dubai@eiu.com

HONG KONG

1301 Cityplaza Four
12 Taikoo Wan Road
Taikoo Shing
Hong Kong
Tél. : (852) 2585 3888
Fax : (852) 2802 7638
Email: asia@eiu.com

SINGAPOUR

8 Cross Street
#23-01 Manulife Tower
Singapour
048424
Tél. : (65) 6534 5177
Fax : (65) 6534 5077
Email: asia@eiu.com