

LES ACHATS PUBLICS ÉCORESPONSABLES EN TANT QU'INSTRUMENT DE LA
POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE :

UNE ÉTUDE SUR LES ACQUISITIONS DE CARTOUCHES D'IMPRESSION AU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

par

Rafael Correia de Carvalho

Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de
l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Québec (Québec), Canada, juillet 2009

IDENTIFICATION SIGNALÉTIQUE

LES ACHATS PUBLICS ÉCORESPONSABLES EN TANT QU'INSTRUMENT DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE :

UNE ÉTUDE SUR LES ACQUISITIONS DE CARTOUCHES D'IMPRESSION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Rafael Correia de Carvalho

Essai effectué en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.)

Sous la direction de Léandre A. Morin, ing.

Université de Sherbrooke

Juillet 2009

Mots clés : politique environnementale, programmes d'achats écoresponsables, développement durable, acquisitions écoresponsables, écoétiquetage, cartouches d'impression.

Les programmes d'achats publics écoresponsables sont de plus en plus utilisés par les administrations publiques comme instrument de la politique environnementale. L'essai dresse un portrait de l'intégration de ces programmes avec les autres instruments de la politique environnementale tout en faisant ressortir les entraves à leur utilité et à leur efficacité. En plus, les effets directs et indirects engendrés lors de l'application des programmes d'achats publics écoresponsables sont traités ainsi que les impacts sur la concurrence. Afin de mettre en œuvre un programme d'achats publics écoresponsables, il importe de comprendre le processus d'adjudication. Ce processus est présenté en faisant ressortir les étapes propices pour l'intégration des spécifications liées au développement durable et à l'environnement. Une étude pratique sur les acquisitions de cartouche d'impression laser est réalisée afin d'identifier le potentiel d'achats écoresponsables pour ce produit. Les résultats obtenus démontrent que les programmes d'achats publics écoresponsables ne sont pas en mesure de prendre en considération ce type de produit d'une façon optimale.

SOMMAIRE

Des initiatives visant à atténuer les effets dommageables pour l'environnement ont été adoptées par plusieurs pays ces dernières années. Des critères environnementaux sont appliqués aux décisions d'achats publics par le biais de programmes d'achats publics écoresponsables. Plusieurs instruments d'intervention sont disponibles afin de mettre en œuvre ces programmes et ainsi avoir des effets considérables en termes d'une augmentation de la qualité de l'environnement.

Les dépenses réalisées par la fonction publique représentent de 9 à 25 pour cent du PIB des pays. Alors, les retombées considérables pourraient être observées lors de l'implantation des programmes d'achats publics écoresponsables. En effet, des répercussions, tantôt directes, tantôt indirectes à l'égard de la performance environnementale peuvent se déclencher lors de l'adoption d'un programme d'achats publics écoresponsables. En plus, des impacts sur la concurrence peuvent être observés.

L'un des objectifs de cet essai est de dresser un portrait des points forts ainsi que des points faibles de l'application de programmes d'achats publics écoresponsables quand ils sont utilisés comme instrument de la politique environnementale. Pour ce faire, la première partie de cet essai dresse les pratiques actuelles en matière d'acquisitions écoresponsables, en prenant en considération les différences par rapport aux différents types de consommateurs ainsi que le potentiel des achats publics écoresponsables. En plus, les instruments d'interventions disponibles au Québec au niveau réglementaire sont abordés. La compréhension de ces instruments permet une analyse plus aisée de l'étude de cas réalisée dans la deuxième partie de cet essai.

Le processus d'appel d'offres et d'adjudication est approfondi dans le but de déterminer les étapes propices pour ajouter des critères environnementaux. Les points forts et les points faibles des spécifications liées au développement durable et à l'environnement sont également abordés. En plus, de différents types d'appels d'offres sont présentés dans cette

section. Les instruments d'intervention sont finalement traités à la fin de la première partie de cet essai ainsi que les obstacles soulevés qui rendent difficile l'application de ceux-ci. Leur interaction avec les autres instruments de la politique environnementale est aussi abordée afin de l'observer comme un ensemble comprenant notamment les programmes d'achats publics écoresponsables.

Pour donner suite à la première partie de cet essai, une étude pratique sur les acquisitions de cartouches d'impression laser au sein de la fonction publique québécoise est réalisée. Cette étude vise à identifier le potentiel écoresponsable pour ce type de produit ainsi qu'à apporter des recommandations. Afin de comprendre la problématique liée à cette étude, une description détaillée de différents types de cartouches est réalisée ainsi que de leur composition physique et chimique.

Les instruments d'intervention applicables directement au cas de cartouches d'impression au Québec sont soulevés. Cette étape a permis de dresser les actions à entreprendre par rapport au programme d'achats écoresponsables. Une division en deux volets est réalisée dans le but de faciliter l'application et l'analyse des instruments d'intervention. Le premier volet étant celui des cartouches originales ainsi que des cartouches compatibles et le deuxième étant celui des cartouches réusinées.

En revanche, ces instruments d'intervention font face à quelques limites d'application, tantôt au point de vue des systèmes qui disposent la fonction publique québécoise, tantôt du point de vue du nombre restreint de certifications environnementales pour ces produits. Pour faire face à ces difficultés d'implantation, quelques recommandations sont développées. Elles font plutôt mention à la sensibilisation du personnel à l'égard de la gestion électronique des documents ainsi que du réexamen des besoins et des habitudes de consommation.

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, j'aimerais remercier M. Léandre A. Morin, mon directeur d'essai, qui m'a soutenu énormément dans la réalisation de cet essai. Je tiens à remercier le personnel de la DGACQ au sein du CSPQ pour leur ouverture d'esprit face aux enjeux environnementaux ainsi que pour m'avoir accueilli comme si j'étais un des leurs.

De plus, je tiens à remercier ma mère et ma sœur qui, même en étant à plusieurs kilomètres au Sud, m'ont toujours encouragé afin que je puisse avoir de forces pour finir cet essai. En plus, je ne peux m'empêcher de remercier mes amis qui ont enduré d'infinies conversations sur les achats écoresponsables.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 MISE EN CONTEXTE.....	4
2 LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE D'ACQUISITIONS ÉCORESPONSABLES.....	6
2.1 Différences par rapport aux achats du consommateur.....	6
2.2 Le potentiel et la nature des achats publics plus écoresponsables.....	7
2.3 Aperçu des politiques d'achats publics écoresponsables.....	9
2.4 Cadre normatif au Québec en matière d'achat public écoresponsable.....	11
2.5 Les instruments d'intervention disponibles au Québec en termes réglementaires ...	12
3 LES EFFETS DE PROGRAMMES D'ACHATS PUBLICS PLUS ÉCORESPONSABLES.....	16
3.1 Les effets directs.....	16
3.2 Les effets indirects.....	17
3.2.1 Effets potentiellement incitatifs.....	18
3.2.2 Effets potentiellement inhibiteurs.....	20
3.3 Impacts sur la concurrence.....	22
3.3.1 Politiques complémentaires.....	22
3.3.2 Taille des entreprises et coûts de conformité.....	23
4 LE PROCESSUS D'APPELS D'OFFRES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.....	25
4.1 Étape préparatoire.....	25
4.2 Spécifications techniques.....	26
4.3 Capacité technique environnementale et responsabilités du soumissionnaire.....	27
4.4 Spécifications liées au développement durable et à l'environnement.....	28
4.4.1 Analyse du cycle de vie.....	29
4.4.2 Écoétiquetage.....	30
4.4.3 Les systèmes de gestion environnementale.....	31
4.4.4 Autres types de spécifications.....	32
4.5 Les types d'appels d'offres et le processus d'adjudication.....	33
5 LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION.....	36
5.1 Les options en matière d'instruments d'intervention.....	36
5.1.1 Approches décentralisées et centralisées.....	38
5.2 Entraves à l'efficacité des programmes d'achats publics écoresponsables.....	39
5.2.1 Entraves culturelles sur le plan de la gestion et de l'organisation.....	39
5.2.2 Entraves budgétaires et financières.....	40
5.2.3 Entraves sur le plan de l'information.....	41
5.3 Les programmes d'achats publics écoresponsables en tant qu'instrument d'intervention.....	41
5.3.1 Comparaison des instruments de la politique environnementale.....	42

5.3.2 Interaction des instruments de la politique environnementale.....	44
6 MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIF.....	46
6.1 Définitions	47
6.2 Composition physique et chimique des cartouches d'impression	48
6.3 Cadre normatif et réglementaire au Canada	48
6.4 Consommation de cartouches au sein de la fonction publique.....	50
7 INSTRUMENTS D'INTERVENTION APPLICABLES AU CAS DES CARTOUCHES D'IMPRESSION	52
7.1 Cartouches originales et compatibles	52
7.2 Cartouches réusinées	53
8 LIMITES D'APPLICATION SOULEVÉES ET RECOMMANDATIONS	55
CONCLUSION.....	58
RÉFÉRENCES.....	61
ANNEXE 1 – ACHATS PUBLICS DANS LES PAYS DE L'OCDE	64
ANNEXE 2 – EXEMPLES D'ACQUISITIONS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE VIA LA DGAQC	66
ANNEXE 3 – EXEMPLES D'INITIATIVES D'ACHATS PUBLICS ÉCORESPONSABLES	68
ANNEXE 4 – TYPES DE CONTRATS UTILISÉS POUR LES MARCHÉS PUBLICS 	70
ANNEXE 5 – EXIGENCES DU PROGRAMME BLUE ANGEL	74

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 5.1 – Instruments d’intervention en matière d’achat public écoresponsable 38

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DGACQ	Direction générale des acquisitions
EPEAT	Electronic Product Environmental Assessment Tool
GEC	Green Electronic Council
GES	Gaz à effet de serre
ISO	Organisation Internationale de Normalisation
LCOP	Loi sur les contrats des organismes publics
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONGC	Office des normes générales du Canada
PIB	Produit intérieur brut
RCAOP	Règlement sur les contrats d’approvisionnement des organismes publics
SGE	Système de gestion environnementale

INTRODUCTION

Depuis les années 80, une réflexion sur le développement durable commence à s'enraciner au niveau mondial. Elle fut déclenchée par la publication du rapport de la commission Brundtland à l'Assemblée générale des Nations Unies, et ce, en 1987. Les principes fondamentaux de ce rapport furent révélateurs pour l'époque. Ils visaient à intégrer les préoccupations environnementales dans les processus de développement, et ce, afin de ne pas compromettre le bien-être des générations futures. Bien que les retombées économiques soient un aspect fondamental du développement, il importe de ne pas négliger les effets environnementaux et sociaux engendrés par nos actions.

Quelques années plus tard, des actions concrètes ont commencé à être implantées dans les gouvernements de plusieurs pays. Ces actions visaient notamment à intégrer le développement durable dans leurs politiques, leurs programmes et leurs actions afin de les rendre plus durables. Le gouvernement du Québec envisage de prendre une position sur le développement durable par le biais de la *Loi sur le développement durable* sanctionnée le 19 avril 2006. Cette loi prévoit l'adoption d'une Stratégie gouvernementale de développement durable qui expose, entre autres, les enjeux, les orientations et les objectifs devant être poursuivis par l'administration publique québécoise. Quant à la stratégie, elle prévoit des mécanismes et moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation auxquels tous les ministères et organismes doivent se conformer.

Une des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable s'avère la « production et la consommation de façon responsable ». Cette orientation se trouve parmi les trois orientations prioritaires de la stratégie, alors les ministères et organismes sont fortement incités à entreprendre des pratiques d'acquisition écoresponsables. L'implication des partenaires est demandée afin de mettre en œuvre et de favoriser les actions plus écoresponsables. Cette dernière vise à intégrer les externalités environnementales au processus de production lorsqu'elles ne sont pas toujours prises en compte par le marché.

Les dépenses réalisées par la fonction publique semblent représenter une partie considérable du produit intérieur brut (PIB) des pays. En effet, d'après une étude poursuivie par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en 2003, les achats publics représentent de 9 à 25 pour cent du PIB des pays membres de cette organisation. Dans ce contexte, il appert que l'implantation de politiques d'acquisitions écoresponsables au sein de la fonction publique engendrerait des retombées assez significatives pour ce qui est du développement de produits verts.

L'un des objectifs de cet essai est de déterminer les points forts et les points faibles des programmes d'achats publics écoresponsables en tant qu'instrument de la politique environnementale. Pour ce faire, cet essai a été divisé en deux parties. Dans la première partie, une analyse concernant l'application de programmes d'acquisitions écoresponsables en tant qu'instrument de la politique environnementale est réalisée. Pour faire cela, une analyse générale des pratiques actuelles en matière d'acquisitions écoresponsables est effectuée. Elle comprend les différentes habitudes de consommation remarquées chez les acheteurs individuels ainsi que chez les acheteurs publics. Cette distinction s'avère importante pour mieux comprendre le processus de décision des acheteurs publics. En plus, le potentiel et la nature des achats publics écoresponsables sont démontrés ainsi qu'un aperçu de quelques programmes. Le cadre normatif et réglementaire ainsi que les instruments d'intervention disponibles à l'administration publique québécoise sont également présentés dans cette première partie.

En tant qu'instrument de politique environnementale, les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent déclencher des effets assez variés dans le marché. En effet, des effets directs, indirects et des impacts sur la concurrence peuvent être observés dès lors que ces programmes sont mis en place. Des effets peuvent être tantôt incitatifs, tantôt inhibiteurs.

Plusieurs étapes sont accordées au processus d'appel d'offres publiques, alors ces étapes seront aussi traitées dans la première partie de cet essai. La compréhension des différentes étapes s'avère cruciale afin d'inclure les spécifications nécessaires pour avoir le moins de

dommage au niveau environnemental. Les différents types de critères et spécifications liées au développement durable et à l'environnement sont également abordés, y compris, entre autres, les écoétiquettes, les analyses de cycle de vie, les systèmes de gestion environnementale (SGE).

Enfin, les options en matière d'instruments d'intervention ainsi que les différentes approches d'application de ceux-ci sont analysées. Afin d'être en mesure de mieux comprendre ces instruments et les programmes d'achats publics écoresponsables en général, il importe de connaître les entraves à l'utilité et à l'efficacité de ceux-ci. En tant qu'instrument de politique environnementale, il devient nécessaire également d'étudier les interactions entre tous les instruments de la politique environnementale.

Suite à l'analyse des programmes d'achat publics écoresponsables en tant qu'instrument de la politique environnementale, la deuxième partie de cet essai vise à démontrer un cas pratique de l'application d'un programme d'achats écoresponsables afin de vérifier son potentiel écoresponsable et d'y apporter de possibles recommandations. Cette étude est réalisée sur les cartouches d'impression. Les différents types de cartouches d'impression sont abordés ainsi que le cadre normatif et réglementaire au Canada en matière de la protection de l'environnement à l'égard de ces produits. En plus, cette deuxième partie s'intéresse à analyser les instruments d'intervention applicables aux acquisitions des cartouches d'impression au sein de la fonction publique. L'application des achats publics écoresponsables peut s'avérer complexe parfois; alors, il importe de soulever les limites d'application de ces programmes. Ces limites d'application sont aussi traitées dans cette partie et quelques recommandations sont formulées.

1 MISE EN CONTEXTE

Les actions entreprises par les administrations publiques dans le cadre de leurs programmes d'achats écoresponsables semblent compléter l'ensemble des politiques environnementales de l'État. En effet, les responsables de programmes d'achats publics écoresponsables doivent être en mesure d'intégrer ces programmes dans le cadre des autres politiques. Aujourd'hui, sont rares les administrations publiques qui ne possèdent pas un programme d'achats écoresponsables. La fonction publique québécoise n'est pas l'exception.

À l'instar de plusieurs pays qui utilisent des approches centralisées d'achats, le Québec a centralisé ses achats considérés comme étant partagés parmi les ministères et organismes dans un centre, à savoir le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Le CSPQ a pour mission de « fournir ou de rendre accessibles les biens et les services administratifs dont les organismes publics ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions » (CSPQ, 2009).

Le CSPQ dispose d'une direction responsable des acquisitions de biens et services pour le compte des ministères et organismes faisant partie de la fonction publique québécoise. Cette direction est la direction régionale des acquisitions (DGACQ). Dans le but de rendre ses acquisitions plus écoresponsables, le CSPQ a mis en vigueur le 1^{er} avril 2005 une *Politique interne d'acquisitions écoresponsables*.

Cette politique vise à démontrer l'engagement du CSPQ envers les acquisitions plus écoresponsables. Elle intègre également la vision des 4R pour tout le processus d'acquisition d'un produit. La vision des 4R est la suivante (CSPQ, 2009) :

- Repenser : remettre en question ses habitudes et ses réflexes de consommation;
- Réduire : diminuer sa consommation et ainsi diminuer sa pression sur les ressources naturelles et sur l'environnement en général;
- Réutiliser : avant de vouloir se débarrasser de tout objet, se demander s'il peut servir à autre chose, si on peut lui donner une deuxième vie ou si on peut le valoriser différemment;

- Recycler : lorsque le produit ne peut plus être réutilisé, l'envoyer dans des installations de recyclage. Pour favoriser cette filière, il est également important d'acheter les produits fabriqués à partir de matériaux recyclés ou recyclables.

Dans ce contexte, la première partie de cet essai dresse les points plus théoriques des programmes d'achats publics écoresponsables en tant qu'instrument de la politique environnementale. Par la suite, dans la deuxième partie, une étude sur les acquisitions de cartouches d'impression laser au sein de la DGACQ sera réalisée.

2 LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE D'ACQUISITIONS ÉCORESPONSABLES

Plusieurs pays ont adopté, ces dernières années, des initiatives concernant les acquisitions écoresponsables. Cette approche globale et durable vise à intégrer à la fois l'efficacité économique sans pour autant négliger l'équité sociale et la préservation de l'environnement. Afin de dresser un portrait des pratiques actuelles en matière d'acquisitions écoresponsables, ce chapitre aborde tout d'abord les différents objectifs des acheteurs publics par rapport à ceux des consommateurs individuels. Ensuite, le potentiel des achats publics ainsi qu'un aperçu des produits et services acquis par l'État sont abordés. Le cadre normatif en matière d'achat public écoresponsable est également dressé dans ce chapitre.

2.1 Différences par rapport aux achats du consommateur

Les habitudes de consommation de biens et de services des consommateurs individuels ainsi que celles des acheteurs publics semblent ne pas porter des différences si considérables du point de vue économique. En effet, économiquement parlant, les deux types d'achats sont regroupés dans le but de déterminer une demande globale (OCDE, 2000). Des différences considérables peuvent être observées néanmoins sur le plan commercial dès lors que les actions et les objectifs de ces deux types d'acheteurs sont analysés. La manière dont les décisions d'achats sont prises ainsi qu'influencées peut être affectée par ces différences (OCDE, 2000).

Une différence majeure en ce qui a trait à l'acheteur public et le consommateur individuel est l'utilisateur final du produit ou service acquis. Dans le cas de l'acheteur public ou bien d'une agence centralisée d'acquisitions publiques, il appert que l'utilisateur final du produit ne sera pas toujours l'acheteur du produit en question. Le produit sera utilisé par une autre organisation, dans la majorité des cas, pour ce qui est de gouvernements qui disposent d'un système centralisé d'acquisitions, par exemple la DGACQ. Dans le cas du consommateur individuel par contre, il achète le produit pour son utilisation personnelle (OCDE, 2000).

En plus, il se révèle que les quantités ainsi que les valeurs relatives aux produits acquis par l'acheteur public sont plus importantes que celles d'un consommateur individuel. Dans ce contexte, les décisions prises par l'acheteur public doivent faire objet d'une attention spéciale en ce qui a trait aux aspects commerciaux ainsi que législatifs du processus auquel il est soumis. Enfin, une différence très importante peut être remarquée entre les deux types d'acheteurs en ce qui concerne le processus extrêmement structuré et systématisé auquel les acheteurs publics sont soumis. Ce processus comporte également un nombre de participants à la décision qui semble être plus important que celui du consommateur individuel. Ce dernier prend normalement sa décision d'achat isolément.

La décision de l'acheteur public est précédée par un processus d'appel d'offres. Un devis spécifiant les caractéristiques de produits et services à être acquis accompagne la demande de soumissions auprès de fournisseurs potentiels. L'acheteur public est responsable de plusieurs tâches quant à ce processus, y compris entre autres, la vérification de la concurrence entre les entreprises, la vérification des exigences déterminées lors de l'appel d'offres auprès des entreprises ainsi que la gestion des contrats. Les actions de l'acheteur public concernant les appels d'offres sont régies par une législation (OCDE, 2000). Elle a pour but d'assurer, entre autres, la transparence dans le processus contractuel, le traitement intègre et équitable des concurrents ainsi que d'assurer l'efficacité du processus.

2.2 Le potentiel et la nature des achats publics plus écoresponsables

Les acquisitions de biens et services au sein du secteur public semblent représenter une partie non négligeable de l'ensemble des dépenses gouvernementales. En effet, entre les années 1990 et 1997, une analyse exhaustive réalisée auprès des pays membres de l'OCDE a estimé que les dépenses du secteur public représentaient en moyenne près de 22 % de leurs PIB (OCDE, 2003). Cette moyenne de 22 % représente l'ensemble de dépenses du secteur public, y compris notamment les achats publics ainsi que les salaires des travailleurs. Quoique les politiques d'achats écoresponsables puissent avoir un impact indirect sur la modification des comportements des achats personnels de travailleurs, ce thème ne sera pas abordé dans le but de cibler seulement le potentiel environnemental lié aux achats publics de biens et services. Dans cette perspective, le potentiel des achats

publics s'avère moindre si les salaires des travailleurs ne sont pas pris en compte. La rémunération des travailleurs représente environ 10 % du PIB pour ce qui est des pays membres de l'OCDE (voir annexe 1).

Ce n'est pas différent au sein de la fonction publique québécoise. En effet, les dépenses courantes nettes en biens et services faites pendant l'année 2007 par l'ensemble des administrations publiques équivalent à 22,9 % du PIB de cette même année (Institut de la statistique du Québec, 2008). Ces dépenses comportent les salaires des travailleurs pour environ 59 %. Les dépenses en biens et services du secteur public québécois sans les dépenses relatives aux salaires des travailleurs représentent donc 9,41 % du PIB de la province du Québec en 2007 (Institut de la statistique du Québec, 2008).

La nature des dépenses du secteur public semble être très vaste. En effet, les achats publics sont extrêmement diversifiés et peuvent comprendre des articles courants allant du papier pour l'impression jusqu'à des voitures en passant par des équipements électroniques. (voir annexe 2). La DGACQ se concentre sur les achats de 25,0 K\$ et plus. Les acquisitions effectuées directement par les Ministères et Organismes (MO) sont aussi variées que celles réalisées par la DGACQ. De plus, comme elles sont inférieures à 25,0 K\$, celles-ci représentent environ le double des achats réalisés par la DGACQ (Morin, 2009).

La valeur des dépenses du secteur public ainsi que la grande variété des achats en question contribuent à démontrer qu'il s'agit d'un secteur représentant une fraction non négligeable des achats. Ce secteur peut également influencer des décisions du marché privé d'achats et de production dès lors qu'on y applique des considérations écoresponsables. Les achats réalisés par le secteur privé sont en fait beaucoup plus importants que ceux réalisés par le secteur public (OCDE, 2003). Néanmoins, les actions entreprises par le secteur public peuvent influencer considérablement l'évaluation stratégique des initiatives du secteur privé et concourir à l'émergence d'une culture d'acquisitions écoresponsables sur le territoire québécois.

2.3 Aperçu des politiques d'achats publics écoresponsables

Il appert qu'un large éventail de problèmes environnementaux peut être ciblé par l'adoption de politiques d'acquisitions publiques écoresponsables. Plus précisément, il y a une amélioration de la performance environnementale du secteur public lui-même dès lors que ces programmes et politiques sont mis en place. Les initiatives les plus évidentes semblent être celles liées à l'utilisation de matières recyclées ainsi que celles liées à l'utilisation de produits qui consomment moins d'énergie (OCDE, 2003). Par contre, plusieurs autres actions et initiatives peuvent être envisagées.

Une gamme de politiques et programmes d'achats publics écoresponsables est présentée dans l'annexe 3 de ce document. Ces programmes peuvent être divisés en catégories, étant donné que chacun possède des caractéristiques assez particulières. Ces catégories sont : des politiques « gagnantes sur les deux tableaux » et des politiques « à la fois perdantes et gagnantes ». Outre celles-là, il y a des politiques plus vastes qui encouragent la communication d'information, l'étiquetage et la formation.

Pour ce qui est des politiques « gagnantes sur les deux tableaux », elles s'efforcent de corriger les défaillances des systèmes budgétaires, comptables et financiers du secteur public. Elles prennent en considération la notion de coût de l'impact généré par un produit, voire le coût sur l'ensemble du cycle de vie. Cette notion prend en compte évidemment des coûts futurs engendrés pendant l'utilisation du produit en question.

L'adoption de ce type de politique assure donc la promotion des objectifs environnementaux ainsi que la diminution des coûts des achats publics (OCDE, 2003). À titre d'exemple, la construction d'un bâtiment à haute efficacité énergétique par rapport à un autre régulier s'avère plus chère si les coûts sont analysés à court terme. Par contre, si le coût de l'impact se révèle quantifiable, à savoir une économie énergétique engendrée par l'utilisation d'un tel bâtiment dans le temps, le coût final de ce produit « durable » sera moins important que celui de son homologue régulier. Dans ce contexte, selon le rapport de l'OCDE de l'année 2003 « les institutions budgétaires défaillantes contribuent aux

dommages environnementaux si elles amènent les fonctionnaires responsables des achats à prendre des décisions d'achat qui favorisent des produits moins écologiques ». Les défaillances budgétaires, basées sur la dépense dans l'année financière en cours sans mesurer les impacts budgétaires à long terme, favorisent l'analyse des produits en fonction de leurs coûts initiaux seulement.

Quant aux politiques « à la fois perdantes et gagnantes », elles encouragent notamment l'achat public de produits écoresponsables, quoique cette action puisse entraîner des coûts plus élevés pour ce qui est des achats publics. Les exemples de ce type de politiques sont des programmes de prix préférentiels de même que ceux qui fixent des quotas d'achats (OCDE, 2003).

Dans les premiers types de programmes, une marge préférentielle est accordée aux fournisseurs qui possèdent une spécification ou une certification liée au développement durable et à l'environnement. Par contre, il importe de noter qu'il n'y a pas de discrimination pour ce qui est des fournisseurs qui ne possèdent pas une telle spécification. Alors, ils gardent encore le droit de soumissionner à l'appel d'offres. Cette marge préférentielle est allouée au fournisseur qui répond à l'exigence aux fins de déterminer l'adjudicataire seulement. Au Québec, en janvier 2009, la DGACQ a alloué une marge préférentielle de 2 % aux fournisseurs qui démontraient participer à un programme d'étiquette environnementale de type I pour les imprimantes (Lavoie, 2009).

Dans le cas des politiques qui fixent des quotas d'achats, il s'avère que la quantité est visée plutôt que le prix. Dans ce contexte, ces politiques peuvent accroître les coûts des achats publics dès lors qu'elles imposent l'achat de produits écologiques même si des produits semblables non écologiques sont moins chers. D'autre part, il semble que ces politiques limitent la concurrence entre les produits écologiques et leurs homologues non écologiques (OCDE, 2003).

À la DGACQ par exemple, un virage environnemental fut réalisé en matière d'acquisitions de papier fin pour impression. Des acquisitions de papier fin contenant des fibres

postconsommation sont faites dans 100 % des cas au sein de cette direction générale, y compris notamment du papier contenant au moins 30 % et celui contenant 100 % de fibres postconsommation. Une autre initiative au sein de cette direction qui reflète l'utilisation des politiques qui fixent des quotas est celle pour les ordinateurs. Tous les ordinateurs acquis par la DGACQ pour le compte des ministères et organismes doivent avoir au moins la certification EPEAT argent. L'*Electronic Product Environmental Assessment Tool* ou simplement EPEAT, est un outil qui fut créé aux États-Unis en 2006 par le *Green Electronic Council* (GEC) pour aider les acheteurs au sein de l'administration publique ou bien du secteur privé à évaluer ainsi qu'à comparer des équipements électroniques (EPEAT, 2009).

Enfin, il y a une autre catégorie de politiques qui s'avère plus vaste que les autres présentées précédemment. Elles visent en fait à améliorer la compréhension de solutions écoresponsables auprès des fonctionnaires responsables des achats publics par le biais de la sensibilisation sur le sujet. Des exemples d'application peuvent être également variés, allant des catalogues de produits écoresponsables à la formation directe des acheteurs.

Au sein de la DGACQ, d'autres initiatives d'achat écoresponsables peuvent être observées comme l'achat de pneus réusinés, l'achat d'huiles et graisses régénérées ainsi que de quelques produits de nettoyage qui possèdent une étiquette environnementale de type I.

2.4 Cadre normatif au Québec en matière d'achat public écoresponsable

Le principe de la consommation responsable est traité dans la *Loi sur le Développement durable* qui fut adoptée au Québec en avril 2006. Celle-ci vise directement quelque 150 ministères et organismes publics. De plus, la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* venant appuyer cette Loi est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008.

La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* prévoit neuf orientations stratégiques qui abordent trois enjeux tenus comme fondamentaux, à savoir développer la connaissance, promouvoir l'action responsable et favoriser l'engagement. Ces enjeux doivent être traités dans chacune des neuf orientations. Dans le cadre des orientations, il y en a trois qui sont expressément désignées comme prioritaires et l'orientation de « produire et consommer de façon responsable » se trouve parmi celles-ci. D'après la *Stratégie*, cette orientation permettra de prendre en compte de quelques principes prévus dans l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*. Les principes touchés sont : la protection de l'environnement, le respect de la capacité de support des écosystèmes, le principe de pollueur payeur, la production et consommation responsables.

La DGACQ, direction qui relève du CSPQ a néanmoins une *Politique interne des acquisitions écoresponsables* qui fut adoptée en avril 2005. Quoique la politique en question fut mise en place avant l'adoption de la *Loi sur le Développement durable* ainsi que la *Stratégie*, elle semble s'encadrer dans les attentes prévues dans ces dernières.

Étant donné que le processus d'acquisitions public est un processus structuré et systématique, quelques instruments d'intervention en matière d'acquisitions publiques écoresponsables sont inclus dans la réglementation qui traite du sujet. En effet, la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) ainsi que les règlements y assujettis en possèdent quelques-uns. Ils sont en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008. Ces instruments d'intervention seront abordés dans la prochaine section.

2.5 Les instruments d'intervention disponibles au Québec en termes réglementaires

Quelques instruments d'intervention seront présentés dans la section suivante pour ce qui est des acquisitions de produits au sein de la fonction publique, car une étude plus ciblée sera faite dans la deuxième partie de cet essai pour les acquisitions de cartouches d'impression. Ces outils sont un cadre réglementaire de base dont la fonction publique québécoise dispose. D'autres instruments peuvent néanmoins s'appliquer pour les contrats concernant les services.

L'article 2 (4) LCOP prévoit que des orientations en matière de développement durable et d'environnement soient prises en compte dans les procédures d'achat public entrepris par le gouvernement. Cet article vise à promouvoir des actions en matière de développement durable ainsi que de l'environnement. Parce qu'il n'est pas obligatoire, ce mécanisme d'intervention ne promeut pas systématiquement des achats publics écoresponsables.

Il appert par contre qu'un recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé est disponible dans la Loi. Celui-ci pourrait inciter les achats régionaux qui peuvent être moins dommageables pour l'environnement, car ils engendrent moins de coûts environnementaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) lors de leur transport. Les achats régionaux peuvent aussi avoir un impact positif sur le développement économique régional.

Dans ce contexte, le recours à la procédure d'appel d'offres régionalisé peut être vu également comme étant un instrument d'intervention. Le recours est prévu dans l'article 10 LCOP. Par contre, pour appliquer cet article, il devient nécessaire de prendre en considération les seuils prescrits dans la réglementation (Turcotte, 2009). Dans cette perspective, on peut l'utiliser en respectant les seuils pour les contrats de biens de valeur inférieure à 25 000 \$ et pour les contrats de service de valeur inférieure à 100 000 \$. Selon M. Lucien Turcotte (conversation personnelle, 2009) qui travaille au sein du Sous-secrétariat aux marchés publics (SSMP) du Secrétariat au Conseil du trésor (SCT), le fait que l'application de cet article est assujettie au respect des seuils réduit considérablement son champ d'application.

Un deuxième instrument d'intervention est prévu dans l'article 13 du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics* (RCAOP). Il fait mention de l'analyse du coût d'impact liée au bien à être acquis. Il s'agit donc d'un instrument qui peut engendrer des politiques du type « gagnantes sur les deux tableaux », car il prend en compte le coût sur l'ensemble du cycle de vie du produit. Dans le but de déterminer le prix le plus bas en prenant en compte le coût de l'impact du produit, l'organisme public doit ajuster les prix soumis. L'article 13 prévoit également que pour ce faire, une analyse doit être envisagée et elle doit être fondée sur des éléments quantifiables et mesurables.

La section II du Chapitre III du RCAOP prévoit des modalités d'adjudication de contrat suite à une évaluation de la qualité. Plus précisément, l'article 19 du règlement fait mention à cette évaluation de la qualité des soumissions. Quoique la mention de critères environnementaux ne soit pas présente explicitement dans cet article, elle peut faire partie des critères d'évaluation (Nishimirwe, 2009). Ces critères doivent être prédéterminés et présentés aux soumissionnaires avant le dépôt de l'appel d'offres pour obtenir un processus d'évaluation transparent.

Finalement, un dernier instrument d'intervention est l'article 37 du RCAOP, assez complet pour s'assurer de la qualité du produit et du développement durable dans les acquisitions publiques. Cet article prévoit qu'« un organisme public peut considérer l'apport d'un système d'assurance de la qualité, notamment la norme ISO 9001 : 2000, ou d'une spécification liée au développement durable et à l'environnement pour la réalisation d'un contrat ».

Les organismes publics qui appliquent cet article doivent néanmoins être conscients que l'article 2 LCOP vise à promouvoir « le traitement intègre et équitable des concurrents ». Alors, la considération d'une spécification liée au développement durable et à l'environnement ne devrait pas inciter la monopolisation des marchés publics concernés. Dans cette perspective, le deuxième alinéa de l'article 37 du RCAOP se révèle une solution de rechange dès que l'organisme public se rend compte que l'imposition d'une telle spécification liée au développement durable ou à l'environnement réduit indûment la concurrence. La « juste concurrence » est souvent liée à la confirmation qu'au moins trois fournisseurs peuvent répondre à toutes les exigences de l'appel d'offres. Une marge préférentielle d'au plus 10 % peut être allouée aux fournisseurs qui répondent aux exigences au niveau du développement durable ou de l'environnement. Les fournisseurs qui ne répondent pas à ces exigences pourront aussi, dans le cas de l'application de la marge préférentielle, soumissionner à l'appel d'offres; par contre, aucune marge préférentielle ne pourra leur être accordée aux fins de déterminer l'adjudicataire.

D'après Mme Caritas Nishimirwe (conversation personnelle, 2009), conseillère au sein de la Direction de la réglementation et des politiques de gestion contractuelle du SSMP, les spécifications liées au développement durable et à l'environnement mentionnées dans l'article 37 doivent être irréfutables, reconnues, accessibles à tous les soumissionnaires et non-discriminatoires. En effet, les soumissionnaires doivent être en mesure de répondre à toutes les exigences demandées dans les appels d'offres pour qu'elles soient recevables. Les spécifications liées au développement durable et à l'environnement seront traitées plus en détail dans la section 4.4 de ce document.

3 LES EFFETS DE PROGRAMMES D'ACHATS PUBLICS PLUS ÉCORESPONSABLES

Plusieurs effets peuvent être observés lors de l'implantation de programmes d'achats publics écoresponsables. Ils peuvent être divisés en deux catégories, soit les effets directs ou les effets indirects. De plus, il y a des impacts sur la concurrence qui peuvent être également observés dans ce chapitre.

3.1 Les effets directs

Les effets directs observés lors de l'implantation de programmes d'achats publics écoresponsables sont notamment associés à une amélioration directe de la qualité de l'environnement et de la performance économique de l'État. Ces effets sont observés, car les programmes d'achats publics écoresponsables ont une influence sur les décisions d'achats. Par contre, il se révèle que les informations par rapport à l'amélioration de la qualité de l'environnement et la performance économique de l'État engendrées par les achats publics écoresponsables ne sont pas facilement mesurables ni disponibles (OCDE, 2003).

Dans cette perspective, d'après l'*Examen et évaluation critique de certains programmes et politiques d'achats publics plus écologiques* réalisé par Renetta Siemens dans le cadre d'un rapport publié par l'OCDE en 2003, il devient difficile de mesurer l'efficacité économique réelle des programmes d'achats publics écoresponsables, compte tenu d'un manque de données concernant les incidences de ces programmes.

En ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'environnement, elle est plus importante lorsque les programmes d'achats publics écoresponsables sont réalisés dans les secteurs causant plus de problèmes au niveau environnemental. D'autre part, cette amélioration de la qualité de l'environnement a une incidence plus directe lorsque les programmes sont centrés sur des secteurs auxquels il y a eu une faille au niveau réglementaire (OCDE, 2003).

Pour ce qui est des effets économiques directs, il y a notamment une combinaison d'initiatives « gagnantes sur les deux tableaux » et d'initiatives « à la fois perdantes et gagnantes ». Il importe également de prendre en considération les coûts et les avantages engendrés par ces initiatives ainsi que les coûts de leur application (OCDE, 2003). D'autre part, il appert que des effets directs sur l'économie locale peuvent être observés lorsque quelques programmes d'achat écoresponsables sont mis en place. Par contre, le manque de données semble être également une des raisons pour laquelle cet effet n'est pas facilement mesurable.

Les initiatives « gagnantes sur les deux tableaux » semblent générer un bénéfice économique plus important comparativement à d'autres initiatives. En effet, ces types d'initiatives visent à la fois l'amélioration de la qualité de l'environnement et la diminution des coûts des achats publics. Les effets seront néanmoins moindres lorsque l'on observe des défaillances en matière d'informations pertinentes de la part des fonctionnaires responsables des achats publics, à savoir l'analyse du coût de l'impact. En effet, les acheteurs publics peuvent prendre des décisions malheureuses dû au manque d'informations. Ce manque devrait être corrigé pour aider à établir le choix du produit ou rendre un service moins dommageable pour l'environnement. (OCDE, 2000).

3.2 Les effets indirects

Les effets indirects générés par les programmes d'achats publics écoresponsables sont observés sur les décisions d'achat prises par les entreprises et les consommateurs du secteur privé. Il importe de mentionner qu'outre les modifications en matière d'achats publics, les programmes d'achats publics écoresponsables visent à « influencer le comportement d'autres acteurs socio-économiques par l'exemple et en envoyant des signaux clairs au marché » (OCDE, 2003, p. 31).

Des effets potentiellement incitatifs peuvent être observés. Toutefois, il appert également qu'il y a des résultantes qui peuvent inhiber les effets indirects générés par les programmes d'achat écoresponsables.

3.2.1 Effets potentiellement incitatifs

Trois types d'effets potentiellement incitatifs peuvent être observés lors de l'application des programmes d'achats publics écoresponsables, à savoir l'innovation induite, la réduction des coûts et le fait de donner l'exemple. Les trois types sont abordés brièvement ci-dessous :

Innovation induite

Les programmes d'achat publics écoresponsables incitent les entreprises privées à créer des produits d'une façon de plus en plus écoresponsable, compte tenu du fait qu'elles veulent répondre aux exigences établies par ces programmes. C'est un des objectifs poursuivis par le gouvernement lors de l'application de tels programmes. Toutefois, cet objectif semble s'élargir aux clients du secteur privé qui peuvent se sentir attirés par une plus grande disponibilité de produits écologiques dans le marché (OCDE, 2003).

On constate que trois étapes d'innovation doivent être suivies par les fournisseurs de produits écoresponsables pour avoir des incidences considérablement importantes, à savoir l'invention d'un produit écologique nouveau, sa commercialisation et sa diffusion. D'après une étude réalisée par M. Donald Marron en 2003, la première étape, soit l'invention, s'avère l'étape la plus déterminante, et ce, lors de l'application d'une politique d'achats publics qui exprime clairement les spécifications recherchées en matière d'écoresponsabilité. En effet, dès que les spécifications sont définies, une demande pour ce nouveau produit sera générée. Cette demande stimulera donc la création de l'offre par le secteur privé. Néanmoins, cette dernière n'aura qu'une incidence minimale sur le marché privé si les fournisseurs de ces produits ne s'assurent pas que les produits soient disponibles en quantités suffisantes pour le marché privé (OCDE, 2003).

D'autre part, selon Marron, une performance accrue est observée lorsque les programmes d'achats écoresponsables sont axés sur les attributs des produits, par exemple l'efficacité énergétique. Tandis que ceux axés sur le processus de production semblent avoir un impact moins important pour ce qui est de la politique environnementale dans son ensemble, et ce,

même s'ils ne prennent pas en compte les deux dernières étapes d'innovation, soit la commercialisation et la diffusion.

Réductions de coûts

Les programmes d'achats écoresponsables pourraient apporter des bénéfices financiers aux entreprises qui fournissent des produits écologiques. En effet, une réduction des coûts de production peut être observée, notamment parce que ces produits ont moins d'impact sur l'environnement (OCDE, 2003). Alors, leur production peut requérir moins d'énergie, d'eau ou de toute autre ressource. Les acheteurs privés peuvent donc bénéficier d'une réduction des prix, dans le cas où le fournisseur du produit déciderait de transférer ses réductions de coûts aux consommateurs.

D'autre part, la réduction de coûts peut être associée à l'utilisation du produit, comme des produits moins énergivores. Dans ce contexte, la réduction des coûts affecte directement les consommateurs (Sustainable Purchasing Network, 2007). Les programmes d'achats écoresponsables apporteront néanmoins des réductions des coûts « à condition que la demande publique soit suffisamment importante pour permettre de réaliser des économies d'échelle substantielles [...] » (OCDE, 2003).

Donner l'exemple

La commercialisation et la diffusion de produits écoresponsables dans le secteur privé peuvent être influencées par les programmes d'achat écoresponsables lorsque ceux-ci suivent l'exemple donné par l'administration publique. M. Donald Marron, dans son rapport publié par l'OCDE en 2003, soulève deux raisons pour lesquelles les entreprises peuvent suivre l'exemple de l'État.

La première raison est associée à la notion de certification, soit la publicité des produits écoresponsables qui sont acquis par la fonction publique. En effet, ces acquisitions peuvent démontrer au secteur privé que les produits en question sont écoresponsables. La deuxième

raison est associée à l'exemple éthique qui peut être émulée par les acheteurs privés en adoptant des programmes d'achats publics écoresponsables.

3.2.2 Effets potentiellement inhibiteurs

Deux types d'effets potentiellement inhibiteurs peuvent être observés lors de l'application des programmes d'achats publics écoresponsables, à savoir l'éviction et le fait de donner un mauvais exemple. Les deux types d'impacts sont abordés ci-dessous :

L'éviction

Les effets d'éviction peuvent être facilement observés dans les marchés où existe la loi de l'offre et de la demande. À titre d'exemple, si la courbe de l'offre d'un produit écoresponsable est en hausse à cause d'un programme d'acquisitions écoresponsables, *ceteris paribus*, c'est-à-dire toutes choses étant égales par ailleurs, elle incitera les fournisseurs du produit en question à augmenter leur production, et ce, à cause d'une augmentation des prix du marché. Cette augmentation des prix du marché incitera par ailleurs les acheteurs du secteur privé à réduire leurs achats du produit écoresponsable en question. Ceci est indiqué par les courbes de la demande en baisse du secteur privé.

Dans ce contexte, les initiatives en matière d'achats publics écoresponsables ont pour but d'inciter les achats de produits écoresponsables vis-à-vis à leurs homologues classiques. À un niveau de production constant, si cette augmentation de la demande de produits écoresponsables s'avère considérable, elle pourrait engendrer une augmentation des prix de ces produits sur le marché. Par conséquent, les acheteurs au secteur privé ont une stimulation à acheter davantage de produits classiques et moins de produits écoresponsables, et ce, à cause de l'augmentation des prix de ces derniers. Cet effet se révèle donc à contre-courant de l'objectif des programmes d'achats publics écoresponsables (OCDE, 2003). La conscientisation des acteurs du secteur privé face aux produits écoresponsables n'est pas prise en compte dans cette réflexion. Selon le degré d'importance accordé à cette conscientisation, elle peut jouer un rôle important dans la prise de décision des acheteurs du secteur privé lorsqu'ils sont confrontés à cette problématique.

Quelques facteurs doivent être pris en considération afin d'évaluer le degré de l'éviction ainsi que son existence. D'après le rapport de M. Donald Marron publié par l'OCDE en 2003, le premier facteur est associé à l'existence de la consommation du produit écoresponsable par le secteur privé. Si la demande du secteur privé pour le produit écoresponsable est inexistante, l'éviction ne pourra pas se produire. Dans ce contexte, on constate que les programmes d'achats publics écoresponsables ont une influence plus grande sur des produits qui n'ont pas encore eu une incidence considérable dans le marché privé.

Le deuxième facteur est associé à l'envergure de la demande, autant celle du secteur public que du secteur privé. Alors, si la fonction publique participe considérablement à la demande du produit écoresponsable, l'éviction de ces produits au marché privé se révélera moins importante (OCDE, 2003). Néanmoins, il importe de remarquer que l'inverse est également valable. Donc, si la fonction publique n'a pas une participation importante dans la demande du produit écoresponsable, l'éviction du marché privé peut être plus dominante.

Pour ce qui est du troisième facteur, il est associé à l'élasticité des prix de la demande et de l'offre. C'est-à-dire, le degré d'éviction dépendra de la sensibilité aux changements des prix de la demande et de l'offre privées. Une éviction plus importante est remarquée pour les produits parfaitement interchangeables (OCDE, 2003). Dans ce contexte, un changement dans le prix d'un produit écoresponsable pourrait engendrer un changement de la demande privée vers le produit classique, *ceteris paribus*.

Donner le mauvais exemple

Les programmes d'achat publics écoresponsables peuvent parfois donner le mauvais exemple lorsque des normes établies sont dépassées et ne répondent plus aux réalités du marché. D'après le rapport de l'OCDE publié en 2000, le recours à des normes rassurantes mais dépassées s'avère une action qui entrave les achats publics écoresponsables. En effet, des pressions négatives peuvent être observées par ces normes en ce qui a trait aux décisions d'achats écoresponsables entreprises par le secteur privé.

Un exemple de ce type d'effet inhibiteur a été soulevé par Marron (2003) dans son rapport sur *Les achats publics plus écologiques en tant qu'instrument de la politique environnementale*. L'auteur donne l'exemple de l'application des codes de construction. Si ceux-ci sont dépassés par rapport aux réalités du marché ainsi qu'aux nouvelles technologies disponibles, il y aura une incitation du secteur privé à se conformer à ces codes lors de la construction. Il s'avère effectivement plus simple de se conformer à une norme au lieu d'innover. Il importe de souligner néanmoins que « cet effet n'est pas si direct dans le cas des programmes d'achats publics écoresponsables, puisque la norme n'est pas obligatoire pour les transactions privées » (OCDE, 2003). Un effet inhibiteur dans les achats écoresponsables peut être toutefois observé dans le secteur privé compte tenu de l'implantation de programmes d'achats publics écoresponsables dépassés.

3.3 Impacts sur la concurrence

Les impacts sur la concurrence peuvent être observés lors de l'application des programmes d'achats publics écoresponsables. En effet, ces programmes peuvent constituer un obstacle à l'entrée sur le marché public lorsque les exigences qui y sont contenues sont difficiles à être respectées par les fournisseurs. Des nuisances à la concurrence des marchés semblent présentes dans ce contexte (OCDE, 2007a).

3.3.1 Politiques complémentaires

Les politiques environnementales, de même que celles de la concurrence, ont des objectifs complémentaires. Leurs objectifs étant d'optimiser le bien-être social, ces politiques partagent également une même motivation, à savoir corriger les dysfonctionnements du marché. Chacune de ces politiques vise néanmoins un type de dysfonctionnement de marché différent.

Pour ce qui est des politiques de la concurrence, elles ont pour but d'éliminer les distorsions dues à l'exploitation du pouvoir sur le marché par une entreprise par exemple. En promouvant le bien-être social ainsi que l'efficacité économique, les politiques de concurrence visent à éviter les pratiques anticoncurrentielles (OCDE, 2007a).

Quant aux politiques environnementales, elles « visent à corriger les défaillances du marché associées aux externalités environnementales » (OCDE, 2007a). Les externalités environnementales sont les coûts économiques qui normalement ne sont pas pris en compte par les marchés ou dans les décisions prises par les agents du marché. L'impact socio-environnemental de la production d'un bien peut s'avérer difficilement mesurable financièrement, compte tenu du fait que la majorité des composantes de l'environnement sont des biens publics. En effet, selon Field et Olewiler (2005), en général les ressources environnementales (les océans, l'atmosphère ou la nappe phréatique) ne possèdent pas de droits de propriété bien définis.

À titre indicatif, le coût du traitement de l'eau polluée par un processus de production d'une usine de pâtes et papier est considéré comme étant une externalité environnementale. Sans intervention de l'État, un tel producteur n'aura aucune incitation à prendre en compte le coût social de la pollution. Les politiques environnementales visent dans ce contexte à relever ces externalités afin de prendre en considération tous les coûts des biens et services tout au long de leur cycle de vie.

Quoique les politiques environnementales aient des points en commun avec les politiques de la concurrence en ce qui a trait à l'atteinte de leurs objectifs spécifiques, elles ne doivent pas engendrer une charge excessive pour l'économie dans son ensemble. Dans cette perspective, les gestionnaires des programmes d'achat écoresponsables ne devraient pas prendre des décisions superflues qui nuisent à la concurrence (OCDE, 2007a).

3.3.2 Taille des entreprises et coûts de conformité

Les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent générer des coûts de conformité aux exigences demandées. Ces exigences peuvent, entre autres, être associées à la conformité à une norme certifiée par un tiers ou bien un changement dans le procédé de production (OCDE, 2007a). Dans ce contexte, les coûts résultants de cette mise en conformité varient selon la taille des entreprises participantes.

Prenons comme exemple une exigence associée à un système de gestion environnementale tel que la norme ISO 14001. Il est évident que les coûts unitaires de mise en conformité d'une petite entreprise sont plus élevés que ceux d'une entreprise plus grande. Pour se conformer à la norme exigée, les deux entreprises utilisent des ressources, dont des ressources financières allouées pour l'implantation du système ainsi que pour la certification. Par contre, les coûts associés à la conformité semblent être plus importants pour la petite entreprise que la grande.

Dans ce contexte, l'exigence citée dans l'exemple ci-dessus pourrait constituer un obstacle à l'entrée dans le marché de la petite entreprise, si, par manque de ressources, celle-ci n'est pas en mesure de se conformer à l'exigence. Les entreprises possédant un volume de production plus élevé obtiendront un certain avantage concurrentiel en ce qui a trait au coût unitaire, une fois le coût total de la mise en conformité réparti sur le volume total de la production (OCDE, 2007a).

Somme toute, plusieurs effets peuvent être observés lors de l'implantation de programmes d'achats publics écoresponsables. Il importe de comprendre l'ensemble des effets pouvant être engendrés lors de la prise de décision dans le cadre d'un programme d'achats publics écoresponsables afin de réduire les effets négatifs. En outre, il devient important de connaître le processus d'appel d'offres dans le but d'identifier les étapes dans lesquelles le responsable du programme d'achats publics écoresponsables pourra utiliser ses instruments d'intervention. Le chapitre suivant de cet essai s'intéresse justement à l'analyse du processus d'appels d'offres et aux façons d'y inclure des normes pour la protection de l'environnement.

4 LE PROCESSUS D'APPELS D'OFFRES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Dans beaucoup d'administrations publiques, le processus d'appels d'offres est régi par des réglementations donnant des balises claires en matière d'acquisitions de biens et services. Ces réglementations visent notamment à promouvoir la transparence, la justice, l'équité et l'impartialité dans le processus d'acquisition. Le processus peut se diviser en quelques étapes.

4.1 Étape préparatoire

L'étape de préparation s'avère une étape cruciale pour ce qui est de la prise en considération de critères d'écoresponsabilité. Les réglementations gérant le processus d'appels d'offres ciblent, dans sa majorité, la façon dont la fonction publique doit procéder en matière d'acquisitions. Elles ne visent pas à déterminer précisément les biens et services qui seront acquis par l'État. Dans ce contexte, la réglementation n'est pas très présente dans l'étape préparatoire du processus d'appels d'offres (Bolton, 2008).

Cette étape prend en considération quelques facteurs importants d'écoresponsabilité, y compris le réexamen des besoins de consommation, l'obtention des autorisations nécessaires pour la transaction, l'assurance que la fonction publique possède les pouvoirs légaux pour acquérir les biens et services en question ainsi qu'une vérification de la disponibilité d'un budget pour le faire (Bolton, 2008) (OCDE, 2000).

Le réexamen des besoins de consommation s'avère un des éléments les plus importants de cette étape en ce qui a trait à la protection de l'environnement, car une réflexion des besoins actuels ainsi que futurs est réalisée. Cette réflexion, si bien développée évidemment, permet d'éviter des acquisitions superflues. Des effets considérables peuvent être obtenus par la réduction de la consommation en plus de l'acquisition de produits et services écoresponsables (Bolton, 2008). Un bien ou un service que l'on n'acquiert pas n'aura pas à être disposé à la fin de sa vie utile.

4.2 Spécifications techniques

Étant donné que le processus d'appels d'offres vise à promouvoir, entre autres, la transparence ainsi qu'un traitement intègre et équitable des concurrents, l'État fait appel aux spécifications techniques afin d'acquérir les biens et services dont il a besoin. Dans ce contexte, les documents d'appels d'offres contiennent une description détaillée du bien ou du service ainsi que la quantité demandée. Aussi, c'est pendant cette étape que des spécifications concernant le rendement, la performance, la qualité, le format ainsi que les matières dont les produits sont fabriqués sont mentionnées (Bolton, 2008) (OCDE, 2000).

Les spécifications techniques ont pour but de déterminer le niveau de concurrence, étant donné qu'« elles décrivent le marché de manière à permettre aux entreprises de décider s'il présente un quelconque intérêt pour elles » (Commission européenne, 2005). En outre, les critères minimaux qui doivent être respectés par les soumissionnaires sont déterminés par les spécifications techniques. En plus, ces dernières permettent l'évaluation des offres par le biais de caractéristiques mesurables.

Des exigences en matière d'écoresponsabilité peuvent être incluses directement dans cette étape du processus. Pour ce faire, la dimension écoresponsable liée aux biens et services acquis doit être requise par l'État. À titre d'exemple, un organisme public peut déterminer dans les spécifications techniques d'un appel d'offres pour l'acquisition de papier pour impression que le papier doit contenir 100 % de fibres recyclées. Dans cette perspective, les fournisseurs de papier vierge sont automatiquement exclus du processus indépendamment du coût de leur produit ou bien de leur performance environnementale (Bolton, 2008).

Les soumissionnaires doivent répondre aux spécifications techniques. La fonction publique s'avère notamment obligée de vérifier si les soumissionnaires répondent aux spécifications techniques établies dans le but de maintenir la transparence, de même que l'équité du processus (Bolton, 2008). À l'instar de toute autre spécification reprise dans les appels d'offres, les incidences sur les marchés doivent être prises en compte pour ne pas nuire à la concurrence avec une spécification trop stricte (OCDE, 2000).

D'autre part, il devient de plus en plus important de prendre en considération dans cette étape les impacts environnementaux engendrés par les produits et services, et ce, tout au long de leur cycle de vie. Cette vision plus élargie permet d'internaliser des coûts qui ne sont pas toujours comptabilisés dans le prix du produit, soit les externalités environnementales citées dans la section 3.3.1 de ce document. Par exemple, si les spécifications techniques ciblent seulement la production des biens, les impacts environnementaux engendrés lors de l'usage et la disposition des produits ne seront pas pris en considération. En outre, il importe de s'assurer que les produits ou services écoresponsables ne sont pas automatiquement exclus du processus. À titre d'exemple, les fournisseurs de papier recyclé seraient exclus de la participation à l'appel d'offres lorsque l'État spécifie un besoin de « papier vierge ».

4.3 Capacité technique environnementale et responsabilités du soumissionnaire

Il importe que les soumissionnaires répondent aux exigences de performance de l'appel d'offres. Il faut en effet qu'ils possèdent un minimum de compétences techniques en matière d'environnement pour qu'ils puissent bien exécuter leurs travaux. Quoique la capacité technique environnementale puisse déterminer la qualité de l'exécution d'un travail par un soumissionnaire, elle n'est pas applicable dans tous les marchés. En consultant le manuel sur les marchés publics écologiques publié en 2005 par la Commission européenne, on apprend que les marchés pour lesquels les compétences techniques environnementales peuvent s'avérer particulièrement pertinentes comprennent « la gestion des déchets, la construction, la maintenance ou la rénovation des bâtiments, les services de transport ».

Les compétences techniques en matière d'environnement peuvent être très variées. Elles peuvent viser à mieux gérer les déchets, à minimiser la perturbation des habitats naturels ou à réduire la pollution. Des compétences techniques peuvent être demandées lors de la construction d'un bâtiment énergétiquement plus efficace par exemple. En effet, il semble judicieux de demander aux soumissionnaires de fournir des preuves d'une expérience précédemment acquise (Commission européenne, 2005) ou bien des certifications de leurs connaissances dans le domaine. Selon Bolton (2008), outre l'expérience et la connaissance

technique, le pouvoir adjudicateur peut exiger des soumissionnaires, entre autres, la possession de permis, de licences et d'équipements pour répondre correctement à l'appel d'offres.

Les compétences techniques environnementales peuvent s'étendre jusqu'au respect de la réglementation qui touche l'environnement. Alors, le pouvoir adjudicataire peut exclure un soumissionnaire qui a commis une infraction en vertu de la réglementation environnementale. La période d'exclusion des soumissionnaires étant spécifiée avant l'appel d'offres, elle sert surtout pour assurer que l'État fasse ses contrats avec des soumissionnaires respectueux de l'environnement. Selon Bolton (2008), cette période ne doit pas être mise en place afin de punir les soumissionnaires.

Il importe d'informer le plus tôt possible les soumissionnaires exclus du processus à cause d'une infraction en vertu de la réglementation environnementale ou à cause des capacités techniques environnementales manquantes (Bolton, 2008). Seulement les soumissionnaires qui répondent aux exigences minimales établies doivent en effet être retenus.

4.4 Spécifications liées au développement durable et à l'environnement

Comme décrit dans la section 2.5 de ce document, les spécifications liées au développement durable et à l'environnement peuvent être ajoutées dans les appels d'offres lorsque la réglementation le permet. Comme le processus d'adjudication du contrat doit être équitable, il importe d'avoir des spécifications qui peuvent être facilement comparables entre elles. Cela évite la discrimination d'un soumissionnaire qui juge être en possession d'une spécification plus performante que ses concurrents.

En plus d'être non discriminatoires, les spécifications liées au développement durable et à l'environnement sont, dans la majorité des cas, des normes établies sur une base consensuelle. Elles prennent donc en compte les préoccupations ainsi que les limites du marché et des parties intéressées, telles que les ministères et organismes gouvernementaux,

les consommateurs, les fabricants, les distributeurs et les organisations environnementales (Commission européenne, 2005).

Quoique les spécifications soient établies sur une base consensuelle, telle que les normes ISO, ce ne sont pas tous les soumissionnaires ni tous les produits qui en possèdent. Alors, afin de ne pas réduire indûment la concurrence des marchés, il devient nécessaire de faire, avant l'appel d'offres, une étude de marché pour savoir si une telle spécification peut être demandée comme critère obligatoire. Lorsqu'une réduction dans la concurrence est observée, une marge préférentielle peut être allouée, notamment là où la réglementation le permet, aux fournisseurs qui répondent à l'exigence demandée sans exclure les soumissions de ceux qui ne possèdent pas l'exigence en question.

Ces spécifications peuvent prendre des formes variées. En effet, elles peuvent être des spécifications techniques qui sont reconnues seulement dans le territoire national ou des spécifications internationales. L'écoétiquetage des produits en est un exemple des plus utilisés afin d'écologiser les achats publics. En plus des écoétiquettes, d'autres spécifications environnementales peuvent être envisagées, à savoir l'analyse du cycle de vie et les systèmes de gestion environnementale. Quelques exemples de spécifications les plus utilisées sont présentés ci-dessous :

4.4.1 Analyse du cycle de vie

L'analyse du cycle de vie d'un produit est un processus complexe qui comprend une évaluation de l'impact environnemental du produit, de l'extraction des matières premières jusqu'à son élimination finale. Il s'agit d'un processus requérant beaucoup de ressources financières et un groupe d'experts dans le domaine pour le mener à terme. Compte tenu de son coût élevé, il est peu utilisé pour ce qui est de la détermination des impacts environnementaux.

D'après le rapport de Renetta Siemens publié par l'OCDE en 2003, il se révèle « irréaliste, voire inopportun, d'utiliser l'analyse du cycle de vie comme seule base pour la

détermination de produits respectueux de l'environnement ». L'ajout d'un tel type de spécification dans un appel d'offres impose, en outre, de fortes contraintes aux soumissionnaires, compte tenu de la complexité de l'analyse. À titre indicatif, une méthode standardisée pour effectuer une analyse du cycle de vie a été proposée par l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO). C'est la norme *ISO 14040 – Management environnemental : Analyse de cycle de vie – principes et cadres*.

4.4.2 Écoétiquetage

Plusieurs étiquettes environnementales ont été créées pour présenter de manière uniforme des informations sur les caractéristiques environnementales des biens et des services disponibles dans le marché. Au fait, ces étiquettes ont pour but de fournir à l'acheteur des renseignements en matière de l'environnement fondés sur des analyses de l'incidence environnementale du bien ou service en question tout au long de son cycle de vie (Commission européenne, 2005). Dans cette perspective, l'utilisation des programmes d'étiquettes environnementales peut parer aux problèmes soulevés lors du processus d'analyse du cycle de vie (OCDE, 2003).

Afin de certifier un bien ou un service, il importe de répondre aux critères établis par le programme de certification. De façon générale, il est possible de consulter des informations sur Internet en ce qui a trait au processus d'attribution de l'étiquette environnementale ainsi que des critères qui doivent être respectés afin d'obtenir la certification désirée.

La norme ISO 14024 intitulée *Marquage et déclarations environnementaux : étiquetage environnemental de type I* établit les principes et les méthodes pour la mise au point de programmes d'étiquetage environnemental de type 1. Ce type d'étiquetage environnemental est défini dans la norme comme suit :

« Le programme de label environnemental de type I est un programme volontaire, basé sur de multiples critères et engageant une tierce partie, consistant à attribuer une licence qui autorise l'utilisation de labels environnementaux sur les produits, indiquant qu'un produit particulier est

préférable pour l'environnement, dans le cadre d'une catégorie de produits donnée et en fonction de considérations ayant trait au cycle de vie ».

En Amérique du Nord, les programmes comme ÉcoLogo et Green Seal sont des programmes d'étiquetage environnemental de type I. Compte tenu du fait que plusieurs écoétiquettes comprenant à peu près les mêmes critères peuvent exister pour un seul type de bien ou service, il importe de ne pas spécifier un seul programme de certification dans les appels d'offres. En effet, l'exigence d'un programme d'étiquetage environnemental particulier peut restreindre le nombre de soumissionnaires répondant aux appels d'offres. Afin d'éviter cela, le pouvoir adjudicateur peut exiger un programme d'étiquetage de type I conforme à la norme ISO 14024. Cela englobe conséquemment tous les programmes d'étiquetage de type I disponibles pour le bien ou service en question.

4.4.3 Les systèmes de gestion environnementale

Tout organisme, public ou privé, peut par le biais d'un système de gestion environnementale (SGE) améliorer sa performance environnementale. Cette amélioration est la conséquence d'une meilleure maîtrise des aspects environnementaux susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Ces impacts négatifs sont engendrés par les activités de l'organisation. Alors, en les maîtrisant par le SGE, l'organisation s'engage à l'amélioration continue, à la prévention de la pollution, à la conformité réglementaire ainsi qu'à l'atteinte de ses objectifs environnementaux (Beauchamp, 2007) (ISO, 2004).

L'adhésion à un système de gestion environnementale conforme à la norme ISO 14001 apporte une structure systématique et claire à la gestion environnementale de l'organisation. Elle permet également de sensibiliser le personnel sur les impacts environnementaux engendrés par ses activités. En outre, les SGE aident les organismes qui en possèdent un à se conformer aux réglementations en matière d'environnement.

Des désavantages liés à l'utilisation d'un SGE peuvent être soulevés. Tout d'abord, les systèmes de gestion environnementale ne spécifient pas un niveau minimal pour ce qui est de l'amélioration continue. Dans ce contexte, un organisme peut avoir un système de

gestion environnementale conforme à la norme ISO 14001 et avoir des objectifs en termes de réduction de pollution par exemple assez réduits. De plus, la certification ISO 14001 garantit seulement l'engagement au système de gestion environnemental d'un organisme et non à un niveau quantifiable de pollution à être respecté ou amélioré dans le temps (Beauchamp, 2007).

De plus, une entreprise peut avoir la certification ISO 14001 pour l'ensemble de ses activités ou seulement pour une partie de sa structure administrative. Dans ce contexte, une structure administrative, tel que le département « marketing » d'une entreprise par exemple, peut être certifiée ISO 14001 pourvu que celle-ci contrôle indépendamment ses propres ressources humaines, financières et technologiques. Cela peut engendrer des difficultés de vérification et de contrôle pour les acheteurs qui peuvent être portés à croire que l'ensemble de l'entreprise possède un SGE.

Enfin, il importe de souligner que le système de gestion environnemental ne vise pas à certifier qu'un produit est plus « vert » qu'un autre. Ce type de spécification ne s'applique qu'aux systèmes et aux pratiques d'exploitation de l'organisation. Elle ne garantit donc pas que le produit acquis a engendré moins de dommage environnemental qu'un autre produit.

4.4.4 Autres types de spécifications

Plusieurs autres spécifications liées au développement durable ainsi qu'à l'environnement peuvent être envisagées par le pouvoir adjudicataire. Par contre, elles peuvent varier énormément selon le type de produits ou de services à acquérir. Elles sont souvent reliées aux exigences et restrictions quant au contenu du produit, son emballage, du contenu minimal de matières recyclées et de l'interdiction de la présence de certaines substances chimiques. Les exigences quant à la consommation énergétique pendant la production d'un produit peuvent également être incluses dans les appels d'offres.

Le champ d'application de spécifications liées au développement durable peut s'élargir à la responsabilité sociale de l'entreprise ainsi qu'à l'incitation au développement de

l'économie locale. Ce volet d'application s'avère néanmoins large et difficile à être mesuré, compte tenu du fait qu'il y a des possibilités illimitées d'actions qui peuvent être entreprises par les soumissionnaires pour répondre à ces types d'exigences. Par exemple, le soutien de l'économie locale peut être réalisé par le biais des achats locaux. En se servant des spécifications exigeant un contenu minimum de matières recyclées, le pouvoir adjudicataire peut exiger que l'origine de ces matières premières soit locale. En corollaire, des retombées économiques considérables peuvent être observées dans le secteur du recyclage local de produits ayant atteint la fin de leur vie utile.

En général, l'utilisation de ce type de spécification doit faire l'objet d'une attestation d'engagement de la part du soumissionnaire ou du fabricant. Étant donné que ces attestations d'engagement ne sont pas certifiées et auditées par une tierce partie, il se révèle scabreux d'assurer leur authenticité. En outre, le fait d'utiliser une seule spécification qui ne prend pas en compte le cycle de vie complet du produit peut laisser croire aux consommateurs que le produit est respectueux de l'environnement (Terra Choice, 2007). Néanmoins, il importe de savoir que les impacts environnementaux engendrés par la production d'un bien sont observés tout au long de son cycle de vie, y compris l'utilisation de matières premières, la consommation énergétique et l'émission de gaz à effet de serre.

4.5 Les types d'appels d'offres et le processus d'adjudication

Le pouvoir public peut se servir de plusieurs méthodes pour faire ses achats. Les méthodes élaborées par les Nations Unies, la Banque mondiale ainsi que par l'Organisation Mondiale du Commerce en sont quelques-unes. Selon le rapport de l'OCDE publié en 2008, ces méthodes « définissent les lignes directrices en vue d'assurer une plus grande transparence des systèmes d'achats publics ». Il existe deux types d'appels d'offres (OCDE, 2003).

Les procédures d'appels d'offres peuvent être ouvertes ou illimitées, c'est-à-dire que tous les fournisseurs intéressés peuvent soumettre une offre. Un deuxième type de procédure d'appels d'offres peut être envisagée, soit sélective ou limitée. Dans les appels d'offres sélectifs ou limités, un sous-ensemble de fournisseurs potentiels est invité à soumettre une offre. Le choix des fournisseurs qui seront invités à soumettre une offre est basé sur leurs

aptitudes professionnelles. Ce type d'appel d'offres est notamment moins réglementé et s'avère intéressant surtout dans des situations d'urgence.

Pour le processus d'adjudication, il y a une description, un devis détaillé, qui décrit le produit ou le service désiré. Les entreprises sont invitées alors à soumettre leurs offres aussi par écrit (OCDE, 2003). Lorsque la procédure d'appel d'offres la plus appropriée a été choisie et que les soumissions ont été reçues, il importe que le pouvoir adjudicataire évalue et sélectionne l'offre qui répond la mieux aux conditions et critères énoncés dans l'appel d'offres (OCDE, 2000). Le marché est souvent accordé au soumissionnaire qui a soumis le prix le plus bas ou au « meilleur rapport qualité-prix ».

Dans le but de choisir des produits écoresponsables, des spécifications liées au développement durable et à l'environnement peuvent être considérées lors de l'évaluation des soumissions. Alors, le cas échéant, le contrat ne sera pas nécessairement adjugé au soumissionnaire qui possède le meilleur prix.

Quoique le choix de spécifications précises liées au développement durable et à l'environnement puisse aider à sélectionner le soumissionnaire qui offre un bien ou un service plus respectueux de l'environnement, l'évaluation de ces spécifications s'avère une tâche assez complexe (OCDE, 2000). En effet, pour ce qui est de l'utilisation de la marge préférentielle par exemple, il importe de déterminer à l'avance les pourcentages pour chaque type de spécification à exiger dans l'appel d'offres. Ce faisant, le pouvoir adjudicateur détermine l'importance de chaque spécification utilisée en les hiérarchisant.

Le fournisseur se voit incité à maîtriser les coûts afin d'optimiser ses bénéfices lorsque le contrat est adjugé à prix fixe (voir annexe 4 – Types de contrats utilisés pour les marchés publics). On s'attend pour ce type de contrat que le fournisseur exécute le contrat au prix défini lors de son adjudication. En revanche, pour ce qui est des contrats à prix coûtant majoré, ils sont utilisés lorsqu'il y a des incertitudes dans le marché concernant l'estimation des coûts. L'assurance des coûts de production assumés par le fournisseur est dans ce contexte prévue pour ce type de contrat. Un manque d'efficacité peut être associé à ce type

de contrat concernant la maîtrise des coûts de la part du soumissionnaire, compte tenu du fait qu'ils ont la possibilité de les majorer (OCDE, 2003).

Des conventions cadres peuvent être envisagées afin d'établir une relation avec un fournisseur ainsi qu'un prix qui sera appliqué lors de commandes futures. Pour ces types de contrats, une quantité n'est pas précisément identifiée. D'autre part, en ce qui a trait au prix, il peut être notamment fixe ou subir des rajustements tout au long du contrat. Ces contrats sont beaucoup utilisés dans les cas de structures d'achats publics centralisées. Au Québec, ces « regroupements d'achats » sont utilisés, et ce, dans le but de réaliser des économies d'échelles considérables, compte tenu d'une plus grande quantité de biens ou services acquis.

5 LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION

Les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent être mis en place en faisant appel à un nombre varié d'instruments d'intervention. Ces programmes peuvent également interagir avec d'autres instruments de la politique environnementale. Quoique les programmes d'achats publics écoresponsables aient des impacts considérables en termes de protection de l'environnement, on constate quelques entraves lors de leur mise en œuvre.

5.1 Les options en matière d'instruments d'intervention

Les programmes d'achats publics écoresponsables sont considérés, selon Renetta Siemens (2003), comme étant des composantes d'un système de gestion environnementale. Ces programmes ont été notamment adoptés par les institutions publiques afin d'améliorer leur performance environnementale en termes d'acquisitions responsables. En plus de mettre l'accent sur les objectifs internes en ce qui a trait à la protection de l'environnement, ces programmes visent à inciter l'innovation technologique respectueuse de l'environnement (OCDE, 2003).

D'après le rapport de Renetta Siemens publié par l'OCDE en 2003, le cadre des systèmes de gestion environnementale comme celui d'ISO 14001 peut servir de base pour le développement d'un programme d'achats publics écoresponsables. Les éléments de base d'un tel système sont : la planification, l'action et la vérification. Les SGE visent une amélioration continue des résultats. Ils fonctionnent en effet selon la roue de Deming qui illustre la méthode qualité PDCA (*Plan-Do-Check-Act*). Cette méthode vise donc à (Scherkenbach, 1990):

- Planifier : fixation d'un programme et d'un échéancier d'actions en fonction des objectifs établis;
- Faire : posséder des ressources financières, humaines et techniques pour pouvoir mettre en œuvre les actions nécessaires en vue d'atteindre les objectifs;
- Vérifier : analyser le rendement par rapport à la situation souhaitée en prenant en considération les objectifs et cibles établis;

- Agir : mettre en place des actions correctives dans le but d'atteindre les objectifs et une amélioration continue.

À l'instar d'un système de gestion environnementale, les programmes d'achats publics écoresponsables doivent être envisagés et mis en place par les cadres supérieurs de l'organisme.

D'autre part, il importe d'identifier les objectifs et les cibles de ces programmes. Ceux-ci doivent notamment être réalistes et atteignables. Ensuite, la performance environnementale du programme est mesurée et communiquée dans le but de l'améliorer (OCDE, 2003). En effet, tout comme les systèmes de gestion environnementale, les programmes d'achats publics écoresponsables doivent être revus constamment afin de les améliorer.

L'amélioration de la performance environnementale de l'organisme public possédant un programme d'achat écoresponsable est réalisée en (OCDE, 2000):

- définissant la responsabilité pour la stratégie environnementale et les responsabilités pour la formulation et le suivi de celle-ci;
- améliorant le système d'information sur l'environnement;
- établissant des procédures de contrôle des budgets et des finances;
- définissant des procédures de coordination entre organismes et/ou entre services.

Les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent être mis en place de plusieurs manières. Ils peuvent notamment être obligatoires ou facultatifs. D'autre part, ils peuvent viser à chercher les externalités environnementales en tenant compte du coût d'impact des produits et services. Ils peuvent également viser un nombre précis de produits ou être élargis pour l'ensemble des achats publics (OCDE, 2003). Outre les instruments empruntés des systèmes de gestion environnementale, les programmes d'achats publics écoresponsables se servent des instruments suivants : outils d'information, outils de formation et de communication, outils comptables et financiers, et législations et directives (voir Tableau 5.1).

Tableau 5.1 – Instruments d'intervention en matière d'achat public écoresponsable

Type d'instrument	Exemples
Outils d'information	Catalogues, guides, critères environnementaux, bases de données, questionnaires, méthodes d'évaluation sur le cycle de vie
Outils de formation et de communication	Cours pour les fonctionnaires responsables des achats, réseaux, conférences, sites Internet, bulletins d'information
Outils comptables et financiers	Méthodes et tableaux basés sur le coût sur le cycle de vie ou l'optimisation des ressources, financement par des tiers, méthodes pour quantifier les coûts externes, prix préférentiels
Législation et directives	Teneur minimum en matières recyclées ou normes de rendement énergétique

Source : OCDE, (2003) et OCDE, (2000)

Deux approches en ce qui a trait à la mise en œuvre des programmes peuvent être envisagées par l'État. Elles sont décrites ci-dessous.

5.1.1 Approches décentralisées et centralisées

Des programmes d'achats publics écoresponsables peuvent être mis en œuvre par le biais d'une approche décentralisée ou centralisée. Pour ce qui est de l'approche décentralisée, chaque institution est responsable pour ses achats. Alors, « le programme d'achats publics écologiques est mis en œuvre par les institutions selon leurs priorités environnementales et leurs processus d'achats spécifiques » (OCDE, 2003). Les institutions peuvent néanmoins travailler en collaboration pour établir des lignes directrices des produits écoresponsables, soit entre les cadres supérieurs de l'ensemble du gouvernement, soit avec d'autres institutions. Cependant, le contrôle ainsi que les décisions concernant les objectifs et cibles des programmes sont développés par chaque institution (OCDE, 2003). Compte tenu du fait que chaque institution est responsable de son programme d'achats écoresponsables, il s'avère difficile de faire une reddition de comptes pour l'ensemble de l'administration publique. Ainsi, l'efficacité de ces programmes est difficilement mesurable.

Quant aux programmes qui utilisent une approche centralisée, ils sont plutôt « orientés vers des problèmes environnementaux ou des produits prioritaires » (Siemens, 2003). Le choix de produits des institutions s'avère parfois réduit, étant donné que des prescriptions d'achat de produits spécifiques sont déterminées, voire imposées. À titre d'exemple, l'institution

responsable pour les acquisitions publiques au sein de la fonction publique québécoise, le CSPQ, n'offre plus de papier vierge dans son regroupement d'achats de papier fin. Les institutions qui font leurs achats par le biais du CSPQ ont, dans cette perspective, moins de choix par rapport à ce type de produit. Cette approche apporte des avantages vraisemblablement en ce qui a trait au contrôle et à l'évaluation du programme (OCDE, 2000), car l'information nécessaire pour le faire est souvent centralisée dans l'institution responsable de ces achats.

5.2 Entraves à l'efficacité des programmes d'achats publics écoresponsables

Plusieurs entraves peuvent être observées lors de la mise en œuvre des programmes d'achats publics écoresponsables. Ces entraves peuvent entre autres, limiter l'utilité et l'efficacité des programmes lorsqu'elles ne sont pas gérées adéquatement dès la phase de planification. Les entraves peuvent être soit culturelles sur le plan de la gestion et de l'organisation, soit budgétaires et financières ou soit finalement sur le plan de l'information.

5.2.1 Entraves culturelles sur le plan de la gestion et de l'organisation

Compte tenu du fait que l'administration publique est une organisation vaste qui comporte plusieurs institutions, il s'avère complexe de mettre en place un programme d'achats écoresponsables. En outre, il importe de considérer qu'il y a une « absence de données environnementales sur le caractère écologique relatif des produits [...] » (OCDE, 2003). Cette absence engendre une des entraves les plus importantes aux programmes d'achats publics écoresponsables, car les gestionnaires ont de la difficulté à choisir entre plusieurs produits ceux qui sont les plus respectueux de l'environnement.

Même si l'analyse du cycle de vie est considérée comme un outil des plus complets, le coût élevé ainsi que la complexité de ces analyses n'incitent pas l'utilisation de cet instrument. En effet, il y a peu d'analyses du cycle de vie réalisées dans le cadre de programmes d'achats publics écoresponsables. Les gestionnaires de ces programmes sont portés à

utiliser d'autres instruments, par exemple les écoétiquettes afin de limiter les coûts associés aux analyses du cycle de vie (OCDE, 2003).

De plus, comme il a été soulevé dans la section 2.1, les fonctionnaires responsables des acquisitions ne sont pas toujours les utilisateurs finaux des produits. Ils peuvent avoir donc une vision assez limitée par rapport aux produits qu'ils achètent. Dans ce contexte, il importe de renforcer la sensibilisation des utilisateurs pour optimiser l'efficacité des initiatives entreprises par le programme d'achats publics écoresponsables (OCDE, 2003).

D'autre part, les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent ne pas être tenus comme un instrument important de la politique environnementale. Cela s'avère vrai, selon Renetta Siemens (2003), compte tenu du fait qu'il n'y a pas beaucoup d'interactions entre le chargé des politiques environnementales et le département responsable pour leur mise en œuvre. De plus, les responsables pour les achats et les chargés de projets pour l'environnement au sein de la fonction publique ont un pouvoir décisionnel limité pour ce qui est de la mise en œuvre de leurs programmes respectifs (OCDE, 2003). La concertation et l'engagement des cadres supérieurs de l'ensemble de la fonction publique s'avèrent donc très importants pour la mise en œuvre de ces programmes.

Enfin, les programmes d'achats publics écoresponsables ont, dans la plupart des cas, une priorité assez réduite par rapport à celles des autres politiques environnementales et celles de la fonction publique dans son ensemble.

5.2.2 Entraves budgétaires et financières

Compte tenu du fait que les produits respectueux de l'environnement sont supposés prendre en considération les coûts des externalités environnementales, ils sont normalement plus chers que leurs homologues. Donc, l'achat de ces produits peut être entravé par un manque des ressources financières de la part de l'administration publique pour couvrir le coût « supplémentaire » des externalités environnementales.

De plus, les mécanismes budgétaires et financiers peuvent agir à contre-courant par rapport au programme. En effet, s'ils tiennent compte seulement du « prix le plus bas » comme critère de sélection, ils peuvent finir par exclure, et ce, dès le premier stade du processus décisionnel, des produits écoresponsables (OCDE, 2003). Dans le but de favoriser les programmes d'achats publics écoresponsables, des réformes budgétaires peuvent être envisagées. Il importe notamment d'utiliser efficacement les fonds publics afin d'avoir des répercussions considérables en regard des achats écoresponsables.

5.2.3 Entraves sur le plan de l'information

Pour ce qui est des obstacles au niveau de l'information, il y a notamment un manque de renseignements sur le cycle de vie pour une grande quantité de produits. Cela fait en sorte que les objectifs et cibles pour les programmes sont plus difficiles à définir. Quant aux indicateurs de performance, ils sont également difficiles à être définis et mesurés, car il y a une carence d'information, tantôt au niveau logistique, tantôt au niveau technique concernant la collecte des données (OCDE, 2003).

D'après un examen de plusieurs programmes d'achats publics écoresponsables réalisé par Renetta Siemens en 2003, le manque de données concernant les programmes « limite la possibilité de tirer des conclusions fermes quant à leur efficacité-coût ». Ce manque de données peut être dû au grand nombre de catégories de produits existant pour les programmes d'acquisitions écoresponsables. D'autre part, il appert que les programmes axés sur des produits uniques ou de critères environnementaux uniques ont plus de données concernant les coûts.

5.3 Les programmes d'achats publics écoresponsables en tant qu'instrument d'intervention

Tout d'abord, il importe de mentionner que de nombreux problèmes environnementaux ont un caractère « pluridimensionnel », dans la mesure où le niveau total des émissions d'un polluant est aussi important que le fait de savoir *quand*, *où* et *comment* ce polluant a été émis (OCDE, 2007b). Étant donné le caractère pluridimensionnel des problèmes environnementaux, plusieurs instruments peuvent être utilisés pour mettre en œuvre la

politique environnementale. Les programmes d'achats publics écoresponsables sont un des instruments possibles. D'autres instruments de politique environnementale peuvent être plus axés sur le marché, à savoir entre autres les taxes sur les émissions de polluants, les subventions et les systèmes de permis (OCDE, 2003).

Des instruments axés sur la réglementation directe sont également utilisés, comme les normes de performance environnementale et les normes relatives au matériel utilisé lors de la production. D'autre part, il y a les prescriptions en termes d'informations et d'écoétiquetage (OCDE, 2003). Compte tenu du fait qu'il y a plusieurs instruments qui peuvent, tantôt agir conjointement, tantôt opérer à contre-courant, il importe de les comparer et de comprendre comment ils interagissent.

5.3.1 Comparaison des instruments de la politique environnementale

Chaque instrument d'intervention de politique environnementale possède un objectif précis et vise à améliorer la performance environnementale d'une façon spécifique. Il peut, entre autres, viser une part de marché, imposer des contraintes aux producteurs et aux consommateurs, créer des incitations aux consommateurs de produits et créer des incitations pour l'innovation de produits (OCDE, 2003). Les instruments peuvent être comparés sous l'angle de différents objectifs décrits ci-dessus. En outre, ils peuvent être comparés en prenant en considération le poids pour le Trésor public de leur application.

Les programmes d'achats publics écoresponsables diffèrent d'autres instruments de politique environnementale, car ils n'affectent qu'une partie du marché (OCDE, 2003). En effet, si comparés avec des systèmes réglementaires directs qui peuvent toucher l'ensemble des producteurs et des consommateurs, les programmes d'achats publics écoresponsables sont assez restreints. Rendre plus écoresponsables par exemple 5 % des achats d'un marché spécifique apporte effectivement des effets limités en termes de performance environnementale.

D'autre part, des différences entre les programmes d'achats publics écoresponsables et les autres instruments de politique environnementale peuvent être observées en ce qui a trait à la prise de décision environnementale par les acheteurs de ces produits. Les réglementations directes, les taxes sur les émissions et les systèmes de permis ont une répercussion directe sur les producteurs, les distributeurs et les détaillants (OCDE, 2003). Dans ce contexte, dès que le producteur a assumé un coût associé à la conformité réglementaire, il s'assure de prendre ce coût en considération lorsqu'il définira le prix final de son produit. Alors, la répercussion d'un tel instrument peut être directement observée dans le prix à payer par les consommateurs.

En obligeant les acheteurs à tenir compte des incidences environnementales engendrées par leurs décisions d'achat, les programmes d'achats publics écoresponsables rendent le processus d'acquisition plus compliqué. Les acheteurs connaissent très bien leurs besoins ainsi que leurs préférences. Alors, leur accorder une tâche de vérification d'incidence environnementale dans le cadre de programmes d'achats publics écoresponsables s'avère une contrainte qui peut poser des problèmes d'efficacité des décisions d'achat environnementales et prolonger les processus d'acquisition (OCDE, 2003).

Les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent avoir différents effets dépendant de leur conception (voir chapitre 3). Ils risquent d'avoir peu d'influence sur la performance environnementale, voire l'inhiber. D'autre part, des politiques qui visent à « passer des produits classiques aux produits écologiques ne contribuent pas à la lutte contre une cause plus directe des problèmes environnementaux : le volume global des achats » (OCDE, 2003). C'est le cas pour le papier contenant des fibres postconsommation. L'utilisation de ce type de papier s'avère de plus en plus en hausse au sein de fonctions publiques et au Québec, ce n'est pas différent. Alors, un programme qui incite à l'utilisation de ce type de papier en remplacement du papier vierge semble ne pas régler le problème de consommation de papier. En fait, cela peut avoir parfois un effet contraire, dans la mesure où l'utilisateur peut perdre conscience de la quantité de papier qu'il consomme, étant donné qu'il s'agit de l'utilisation de papier contenant des fibres recyclées. L'illusion de ne pas

causer d'impact environnemental en consommant des produits « durables » est encore présente et peut inciter une consommation accrue de ces produits.

Une incitation directe à l'innovation peut être observée lorsque les programmes d'achats publics écoresponsables assurent une stimulation de la demande pour des produits innovateurs. Il importe notamment que la demande soit suffisante pour inciter les fournisseurs à créer de nouveaux produits pour répondre aux besoins de l'État.

5.3.2 Interaction des instruments de la politique environnementale

Quoique les programmes d'achats publics écoresponsables interagissent avec les autres instruments de la politique environnementale, il se révèle que des problèmes environnementaux peuvent surgir de cette interaction. Ces programmes peuvent, tantôt entrer en conflit avec les autres instruments de la politique environnementale, tantôt les compléter. Il importe de comprendre les effets que l'application des instruments a dans le marché pour pouvoir bien choisir ceux qui vont apporter les résultats désirés. Pour ce qui est des programmes d'achats publics écoresponsables, ils incitent plus à l'innovation de produits que les autres instruments de politique environnementale. Néanmoins, ils ont une efficacité moindre en ce qui à trait à la commercialisation et la diffusion de ces produits (voir section 3.2.1) (OCDE, 2003).

D'après Marron (2003), les autres instruments de la politique environnementale, à savoir les taxes, les subventions et les réglementations directes-ont plus d'influence sur le marché privé en général, tandis que les programmes d'achats publics écoresponsables peuvent avoir une influence accrue sur l'innovation de produits et de techniques écologiques.

Compte tenu des différents effets de chaque type d'instruments, il importe de les appliquer correctement en mettant l'accent sur les points forts et en atténuant les points faibles de chaque instrument. Par contre, il devient nécessaire de prendre en considération le fait que des programmes d'achats publics écoresponsables peuvent apporter un risque de «surréglementation» dans les marchés déjà réglementés.

Un marché réglementé efficacement est supposé prendre en considération les externalités environnementales. Alors, se servir des programmes d'achats publics écoresponsables pour formuler des exigences environnementales au même marché, peut rendre la politique environnementale inefficace (OCDE, 2003). Il importe de souligner néanmoins que la mondialisation rend plus difficile la vérification de l'application des politiques environnementales. En effet, le marché canadien n'est pas en mesure de contrôler ni de s'assurer que les externalités environnementales négatives engendrées par la production d'un bien produit au Brésil par exemple sont prises en considération. En outre, les biens produits localement peuvent être aussi composés de plusieurs pièces et matières qui ont été produites dans d'autres pays. Alors, elles ont subi d'autres types de réglementations en ce qui a trait à la protection de l'environnement. Dans ce contexte, l'interaction des instruments de la politique environnementale s'avère laborieuse, compte tenu du fait que le responsable des programmes d'achats publics écoresponsables n'est pas toujours en mesure de déterminer si les produits fabriqués localement contiennent des pièces importées et si on a tenu compte des externalités environnementales négatives dans le prix final du produit.

Les pratiques en matière d'acquisitions écoresponsables au Québec et dans le monde ont été soulevées lors de la première partie de cet essai ainsi que les règles sur les instruments d'interventions disponibles au Québec. Ce qui a permis de dresser un bilan du potentiel et de la nature des achats publics écoresponsables et des effets engendrés par leur implantation. Il importe de connaître les effets qui découlent des programmes, de même que le processus d'appel d'offres pour bénéficier des retombées souhaitées.

La seconde partie de cet essai comprend l'étude sur les acquisitions de cartouches d'impressions au sein de la fonction publique québécoise. Elle vise à étudier les méthodes pour lesquelles les acquisitions des cartouches laser pourraient devenir plus écoresponsables. Pour ce faire, les différents types de cartouches sont définis ainsi que leur composition physique et chimique. Ensuite, les instruments d'intervention sont soulevés pour ces produits. Enfin, des limites d'application liées aux achats publics écoresponsables de cartouches d'impression laser sont abordées.

6 MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIF

Au Canada, plus de 100 millions de cartouches d'impression sont vendues chaque année. Le gouvernement du Québec a consommé en 2008, par le biais du CSPQ, 30 000 cartouches d'impression laser (Lavoie, 2009). La plupart des cartouches contiennent en plus du plastique, des métaux, du caoutchouc, du papier et de la poudre de toner. Quoique les cartouches soient composées majoritairement de matières recyclables, seulement 5 à 10 % des cartouches sont présentement recyclées (Konate, 2008). Par contre, il appert que 97 % de matières à partir desquelles les cartouches sont fabriquées auraient pu être recyclées (NAGPI, 2008). Soulignons que les fabricants de cartouches offrent des programmes de retour de celles-ci lors qu'elles sont vides pour des fins de recyclage.

Dans ce contexte, une quantité immense de cartouches d'impression est acheminée directement aux lieux d'enfouissements. En effet, seulement aux États-Unis plus de 350 millions de cartouches sont enfouies ou bien incinérées chaque année (Responsible Purchasing Network, 2008). Les plastiques envoyés à l'élimination prennent près de 1 000 ans pour se dégrader dans un site d'enfouissement (Konate, 2008). Quant aux métaux lourds contenus dans la plupart des cartouches d'impression, ils peuvent représenter un danger pour l'environnement et la santé humaine dès qu'ils sont éliminés. En plus, la proportion de pétrole nécessaire pour la production d'une seule cartouche est très élevée, à savoir trois litres de pétrole (Responsible Purchasing Network, 2008).

Compte tenu des effets engendrés par la consommation des cartouches d'impression, la deuxième partie de cet essai a pour objectif de réaliser une étude afin de vérifier la possibilité d'acquérir des cartouches d'impression moins dommageables pour l'environnement. Plusieurs fournisseurs de cartouches d'impression de la fonction publique québécoise ont été contactés afin de compiler des informations par rapport à leurs pratiques environnementales ainsi qu'aux certifications qu'ils pouvaient avoir. Dans le but de maintenir la confidentialité, ces informations seront utilisées sans en divulguer l'origine.

6.1 Définitions

Les cartouches d'impression sont des boîtiers qui contiennent de l'encre ou du toner et sont utilisées pour l'impression. Chaque modèle d'imprimante accepte un modèle particulier de cartouche d'impression. Plusieurs types de cartouches sont disponibles dans le marché, à savoir cartouches originales, cartouches compatibles et cartouches réusinées (Lavoie, 2009).

- a. Cartouche originale (OEM) : une cartouche originale (OEM : *Original Equipment Manufacturer*) est un produit conçu et commercialisé exclusivement par le fabricant d'imprimantes ou multifonctions, livrée dans un emballage original avec les scellés du fabricant. Ces cartouches doivent rencontrer les standards établis par les normes ISO 19752 et ISO 19798;
- b. Cartouche compatible : cartouche d'impression fabriquée par un fabricant spécialisé dans le domaine, laquelle cartouche est assujettie aux mêmes obligations de garantie que la cartouche originale (OEM). Ces cartouches doivent rencontrer les standards établis par les normes ISO 19752 et ISO 19798. Elles sont fabriquées de pièces neuves et récupérées;
- c. Cartouche réusinée catégorie 2 : cartouche d'impression remise à neuf par un fabricant spécialisé dans le domaine qui est conforme à la norme CAN/CGSB-53.148 de l'ONGC, « Restauration de cartouches d'imprimante à laser ».

Les normes ISO 19752 et ISO 19798, auxquelles les cartouches originales et compatibles doivent se conformer, sont des normes qui déterminent les standards de rendement pour les cartouches laser. Il est important de mentionner que les cartouches d'impression font partie d'une gamme de produits assez complexes et spécifiques. Comme mentionné ci-dessus, elles sont conçues et fabriquées pour être utilisées seulement par des imprimantes desquelles elles ne peuvent être dissociées. Chacun des fabricants d'imprimantes développe et produit un modèle de cartouche pour répondre aux besoins de chacun des appareils qu'il met sur le marché.

Deux grands types de cartouches d'impression existent sur le marché, à savoir les cartouches d'impression laser et celles à jet d'encre. Compte tenu du fait que la

problématique gouvernementale porte plus sur les cartouches d'impression laser, cet essai analysera seulement cette sorte des cartouches.

6.2 Composition physique et chimique des cartouches d'impression

Le toner est de l'encre en poudre formée des particules thermoplastiques de 2 à 20 µm. Ces particules contiennent notamment des pigments pour rendre possible l'impression dans la couleur désirée (Konate, 2008). Plusieurs types de toners sont utilisés dans le marché, mais le type le plus commun est celui qui contient des particules fines de carbone et de fer (Laser Corporation, s.d). Ils peuvent également être composés de suie, d'oxyde ferrique et de polymères thermoplastiques ou de résines (Konate, 2008). Aux États-Unis, certains toners peuvent contenir du noir de carbone. Cette substance est considérée comme étant « potentiellement cancérigène » (Responsible Purchasing Network, 2008).

Le toner est stocké à l'intérieur de la cartouche. Il est transporté de la cartouche par le biais d'un rouleau magnétique qui rend possible l'impression. Selon Konate (2008), « le tambour est fait d'aluminium avec un contacteur intérieur en cuivre et est fermé aux extrémités par des engrenages moulés en plastique ».

Pour ce qui est des pièces plastiques des cartouches d'impression, elles sont composées de plusieurs types de résines, tels que le polyoxométhylène, le polybutylènetéréphthalate et les oxydes polyphénylène (Konate, 2008). Ces cartouches d'impression composées principalement de plastiques prennent plusieurs années pour se dégrader dans un lieu d'enfouissement.

6.3 Cadre normatif et réglementaire au Canada

Les consommateurs canadiens disposent d'un programme d'écoétiquetage pour ce qui est des cartouches réusinées afin de les aider à choisir celles qui sont susceptibles de causer moins de dommages environnementaux. Le programme en question s'appelle ÉcoLogo, c'est la certification 039 qui précise les critères et exigences pour les cartouches d'impression remises à neuf. Cette certification a été mise en œuvre par la société privée

TerraChoice inc. Il s'agit d'un programme publié en 1995 qui devait être mis à jour en 2008. Au moment de la publication de cet essai, la mise à jour n'avait pas encore eu lieu.

Les critères et exigences contenus dans le programme sont (ÉcoLogo, 1995) :

- répondre aux exigences d'une gestion saine et conforme des déchets qu'entraînent leurs activités aux lois et règlements appropriés au Canada;
- être conforme à la norme CAN/CGSB-53.148 – Cartouches de toner remises à neuf de l'Organisation des normes générales du Canada, afin de s'assurer que les cartouches remises à neuf produisent une impression de qualité égale ou supérieure aux cartouches originales;
- les fabricants de cartouches remises à neuf doivent acheminer des déchets de métal, de plastique et de carton à une installation de recyclage appropriée.

Si comparées aux exigences de son homologue allemand Blue Angel, les exigences actuelles du programme ÉcoLogo pour les cartouches d'impression remises à neuf sont assez modestes. En effet, l'écoétiquette allemande Blue Angel établit des exigences plus sévères dans la norme intitulée « *RAL-UZ 55 : Recycled printing modules refilled with toner* » (voir annexe 5). Un pourcentage d'au moins 75 % de matières recyclables est exigé dans la norme pour ce qui est des cartouches réusinées. De plus, on y trouve des exigences par rapport à l'utilisation de matières dangereuses telles que les polybromodiphényléthers (PBDE) et des métaux lourds. En outre, des mentions par rapport aux programmes de récupération et de disposition respectueuse de l'environnement peuvent y être relevées (Blue Angel, 2008).

L'Organisation des normes générales du Canada (ONGC) a développé une norme pour les cartouches remises à neuf afin d'assurer la même qualité d'impression ou bien une qualité supérieure à celle accordée aux cartouches originales (ONGC, s.d).

Le Canada ne s'est pas encore doté des réglementations concernant la gestion des déchets de cartouches vides. Alors, les fabricants ne sont pas tenus responsables pour la gestion de leurs déchets. Néanmoins, la majorité des fabricants, y compris les fabricants de cartouches originales, compatibles et réusinées, offrent un programme de retour de cartouches vides.

D'après le sondage réalisé auprès des fabricants de cartouches originales en 2009, leurs programmes de retour de cartouches vides visent à les acheminer vers le recyclage. Dès qu'ils reçoivent des cartouches vides, elles sont démantelées et séparées par matériaux. Ensuite, chaque type de matière est acheminé vers un recycleur approprié. D'après les fabricants de cartouches réusinées, leurs cartouches sont supposées être réutilisées, dans la mesure du possible, pour la production d'autres cartouches. Le boîtier en plastique peut être utilisé plusieurs fois, jusqu'à six selon les fabricants.

Aucune norme ou écoétiquette n'existe pour les cartouches originales au Canada. De plus, il semble qu'aucun programme de certification environnementale n'est en développement pour ce type de cartouches (Degen, 2009).

6.4 Consommation de cartouches au sein de la fonction publique

La DGACQ offre présentement plus de 220 modèles différents de cartouches d'impression dans le regroupement d'achats pour combler les besoins d'impression de la fonction publique. Étant donné cette grande variété de modèles de cartouches d'impression, il est plus judicieux de réaliser un regroupement d'achats pour ce type de produit. Plusieurs types de cartouches peuvent être trouvés dans ce regroupement d'achats, y compris les cartouches originales, compatibles et réusinées.

D'après les données collectées auprès des fournisseurs, il s'avère que le prix des cartouches réusinées est moindre que celui des cartouches originales. En effet, le prix moyen de cartouches originales achetées via la DGACQ entre les années 2007 et 2008 est 177 % plus élevé que celui des cartouches réusinées. Pendant la même période, 32 347 cartouches ont été achetées via la DGACQ, y compris 69 % de cartouches originales et 31 % de cartouches réusinées.

La consommation assez élevée des cartouches originales peut s'expliquer par le fait que dans l'appel d'offres pour les imprimantes et multifonctions il y a une clause qui exige l'utilisation des cartouches originales pendant une période d'au moins deux ans pour

s'assurer du respect de la garantie du fabricant. Alors, les ministères et organismes se voient obligés d'acheter que des cartouches originales pendant cette période.

7 INSTRUMENTS D'INTERVENTION APPLICABLES AU CAS DES CARTOUCHES D'IMPRESSION

Les instruments d'intervention disponibles au Québec en termes de réglementation ont été abordés dans la section 2.5 de cet essai. Les instruments soulevés sont : la procédure d'appel d'offres public régionalisé, l'analyse du coût de l'impact, l'évaluation de la qualité et l'utilisation de la marge préférentielle d'au plus 10 % pour les spécifications liées au développement durable et à l'environnement. Pour ce qui est des cartouches d'impression laser, il y a deux volets de produits. Le premier volet comprend les cartouches originales et compatibles. Tandis que le deuxième volet comprend les cartouches réusinées. Il importe de faire cette distinction, car comme mentionné dans la section 6.3, des écoétiquettes applicables ne sont pas similaires pour les deux volets décrits ci-dessus. En effet, il y en a quelques-unes pour les cartouches réusinées; par contre il n'y en a aucune pour les cartouches originales au Canada. Le seul instrument d'intervention applicable pour les deux volets de cartouches est le programme de retour de cartouches vides. Ce programme est déjà offert par tous les fournisseurs de cartouches.

7.1 Cartouches originales et compatibles

Comme décrit antérieurement, il n'y a aucune norme environnementale ou écoétiquette pour les cartouches originales et compatibles. Une analyse du cycle de vie de ces produits s'avère très coûteuse par rapport à leur prix.

Après avoir contacté les fournisseurs de ce type de cartouches, on a constaté que tous possédaient un système de gestion environnementale conforme à la norme ISO 14001. Alors, cette norme peut être utilisée comme étant une spécification obligatoire dans les appels d'offres pour ce type de cartouche d'impression. Elle prend en considération notamment seulement les activités de l'entreprise et non le produit en tant que tel.

7.2 Cartouches réusinées

Quant aux cartouches réusinées, il existe présentement le programme d'écoétiquetage ÉcoLogo qui peut être utilisé pour signaler que ces cartouches sont respectueuses de l'environnement. Par contre, il n'y a qu'un nombre réduit de cartouches participant au programme, alors cette écoétiquette ne peut pas être utilisée comme instrument obligatoire de politique environnementale d'achat public. Il y a un autre programme d'étiquette environnementale disponible, celui de Blue Angel. Quoique ce dernier possède des critères environnementaux plus stricts comparativement à ceux d'ÉcoLogo, il n'y a aucun de ces produits certifiés dans l'offre à commandes de la DGACQ. M. Degen, responsable du programme Blue Angel, a été contacté dans le but de savoir si des fabricants passaient présentement des examens pour obtenir cette certification. Selon lui, quelques fabricants vont certifier plusieurs cartouches d'impression sous peu. Néanmoins, la majorité des fabricants de cartouches réusinées se retrouvent au Québec ou dans des juridictions limitrophes. Alors, la probabilité que ces fabricants aient leurs produits certifiés en Allemagne par le programme d'écoétiquetage Blue Angel est assez réduite.

Par contre, en ce qui a trait à ISO 14001, la majorité des fournisseurs de cartouches réusinées ne possèdent pas de système de gestion environnementale conforme à cette norme. En effet, seulement deux sur les douze soumissionnaires de l'appel d'offres pour les cartouches d'impression ayant une durée de 3 ans (du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010) semblent offrir des produits fabriqués par une usine certifiée ISO 14001. Alors, cette norme ne peut pas être utilisée comme étant une spécification obligatoire dans les appels d'offres de cartouches d'impression réusinées.

Compte tenu du fait que les cartouches réusinées sont produites à partir de cartouches déjà utilisées, il faut prendre cette filière en considération lors du développement de la politique d'achats. Les usines auxquelles les cartouches vides sont envoyées peuvent entreprendre des activités causant des nuisances environnementales. Une analyse a été réalisée auprès des fournisseurs afin de savoir si les entreprises de récupération auxquelles les cartouches sont envoyées possédaient aussi un système de gestion environnementale conforme à la

norme ISO 14001. À l'instar des usines qui produisent des cartouches réusinées, la majorité des usines qui se chargent de la récupération de cartouches vides ne sont pas conformes à ISO 14001. En effet, seulement six sur les douze fournisseurs de cartouches réusinées semblent acheminer leurs cartouches vides vers un récupérateur possédant un SGE conforme à la norme ISO 14001.

Pour ce qui est du programme d'homologation développé par l'Organisation des normes générales du Canada (ONGC), il s'agit d'un programme qui vise à mettre à niveau les standards de performance pour les cartouches réusinées. Alors, la conformité à cette norme n'est pas directement liée à l'environnement. Compte tenu du fait que les cartouches réusinées peuvent avoir une mauvaise réputation concernant leur rendement, la conformité à cette norme peut venir aider les acheteurs à choisir des cartouches qui ont un rendement équivalent à celui des cartouches originales.

Somme toute, étant donné les nuisances à la concurrence engendrées par les spécifications citées ci-dessus, l'application d'une marge préférentielle semble être la meilleure option pour l'utilisation de ces spécifications environnementales. Compte tenu de la faible quantité de fournisseurs possédant soit pour eux, soit pour leurs produits, des critères environnementaux liés aux cartouches d'imprimantes, on peut envisager que le nombre de fournisseurs qualifiés soit faible, trop faible pour avoir une juste et saine concurrence.

8 LIMITES D'APPLICATION SOULEVÉES ET RECOMMANDATIONS

Après avoir compris la problématique liée aux cartouches d'impression et soulevé les instruments pouvant être utilisés pour résoudre celle-ci, il importe d'analyser les limites d'application de ces instruments. Quelques recommandations sont également élaborées pour essayer de surmonter les limites d'application soulevées. Tout d'abord, tel que mentionné dans la dernière section, les cartouches originales et compatibles font partie d'une catégorie différente de cartouches. En effet, les cartouches réusinées possèdent quelques certifications qui ne sont pas applicables aux autres types de cartouches. Alors, le fait d'avoir tous les types de cartouches dans un seul appel d'offres peut restreindre les choix par rapport aux exigences demandées.

Ce qui serait avantageux serait d'avoir deux appels d'offres. En ayant deux types d'appel d'offres, une pour les cartouches originales et compatibles et une autre pour les cartouches réusinées, les instruments d'intervention soulevés dans la dernière section pourraient être appliqués. Les instruments d'interventions pour les cartouches réusinées doivent en fait être appliqués par le biais de la marge préférentielle seulement, compte tenu du fait qu'ils réduisent indûment la concurrence.

Une marge préférentielle d'au plus 10 % peut être accordée aux fournisseurs qui répondent aux spécifications liées au développement durable ou à l'environnement. Compte tenu du fait que les spécifications comme instruments d'intervention peuvent être liées, tantôt à une certification du produit, tantôt à une certification du fabricant, il semble complexe d'accorder la marge préférentielle aux produits. En effet, chaque soumissionnaire de cartouches présente des soumissions avec plusieurs types de cartouches différents. Alors, cette exigence peut alourdir le processus d'adjudication du contrat.

Dans le but de mettre en place la marge préférentielle, il importe que le système « oblige » les clients à choisir, par exemple, les produits les moins chers du regroupement d'achats. Seulement si le premier fournisseur n'a plus de produit en stock, alors le client est supposé

d'acheter au deuxième fournisseur et ainsi de suite. En ayant cette restriction dans le système, la marge préférentielle accordée à un fournisseur pourrait être prise en considération. Sinon, elle ne sert qu'à rendre le processus d'adjudication ardu lorsque le client a la liberté de choisir directement le deuxième fournisseur de l'offre à commandes.

Compte tenu du fait qu'il n'y a pas de politique ou de directive gouvernementale au Québec encourageant les institutions à acheter des cartouches réusinées, il importe d'utiliser des instruments d'interventions plus ciblés à la sensibilisation des acheteurs. Les cartouches réusinées semblent être plus respectueuses de l'environnement, car plusieurs pièces de ces cartouches sont réutilisées, y compris le boîtier de plastique. Si on compare la production de cartouches originales qui n'utilise que des matières vierges, la production et ultimement l'acquisition de cartouches réusinées conduit à une réduction de l'utilisation des ressources naturelles. De plus, puisque les cartouches vides sont perçues comme une matière première pour cette filière, celles-ci sont moins susceptibles d'être acheminées vers des lieux d'enfouissements.

D'autres instruments de politique environnementale seraient fortement appréciés afin de mieux résoudre la problématique des cartouches d'impression. L'adoption d'une réglementation sur les déchets du secteur de technologie de l'information et des communications (TIC) pourrait inciter les compagnies à mieux gérer ce type de déchets. Quoique les fournisseurs de cartouches offrent déjà des programmes de retour de cartouches vides, l'intervention gouvernementale par le biais d'une réglementation peut assurer que la gestion de ces déchets sera réalisée d'une façon respectueuse de l'environnement. De plus, une redevance pourrait être imposée à toute cartouche achetée afin de financer des programmes de gestion de cartouches qui n'ont pas suivi le flux normal, à savoir retour au fabricant pour recyclage.

Bien que quelques actions puissent être entreprises par le biais des programmes d'achats publics ainsi que par d'autres instruments de politique environnementale afin de réduire les nuisances environnementales liées à la consommation de cartouches d'impression, il s'avère que la meilleure action à faire pour avoir moins d'impact sur l'environnement est de

réduire la consommation. En effet, il importe de faire des efforts pour réexaminer nos besoins et nos habitudes de consommation pour repenser nos choix et réduire la consommation.

Les programmes d'achats publics peuvent inciter davantage l'innovation en matière de création et d'acquisition de produits plus respectueux de l'environnement que les autres instruments de politique environnementale. Pour ce qui est des cartouches d'impression, il se révèle qu'une innovation serait appréciée en amont, c'est-à-dire dans la création des imprimantes moins dommageables pour l'environnement.

Les cartouches produites actuellement ont été développées pour répondre aux besoins des imprimantes, alors des changements majeurs ne peuvent pas être attendus dans la production de ces cartouches. Par contre, le secteur public pourrait, par le biais d'un programme d'achats publics écoresponsables, inciter la création d'imprimantes plus respectueuses de l'environnement. Lorsqu'une demande considérable pour ce produit est générée, l'offre a la tendance de se créer également. Le développement d'une cartouche d'impression plus respectueuse de l'environnement fait partie de la création de la nouvelle imprimante, compte tenu du fait que cette innovation induite prend en considération une analyse du cycle de vie du produit.

La gestion de documents de façon électronique s'avère également une solution pour réduire la quantité d'impressions réalisées et par conséquent diminuer la quantité de cartouches utilisées. Cette approche s'ajoute au réexamen des besoins et d'habitudes de consommation. Il semble par contre que de nombreuses activités de sensibilisation sont cruciales pour la réussite de ces actions.

CONCLUSION

Les dépenses réalisées par l'administration publique représentent de 9 à 25 pour cent du PIB des pays membres de l'OCDE. En 2007, les dépenses en biens et services du secteur public québécois ont représenté 9,41 pour cent du PIB de la province. Les biens et services procurés par l'État sont très variés et touchent plusieurs secteurs du marché. Alors, les actions entreprises par la fonction publique en matière d'achats écoresponsables peuvent engendrer des retombées considérables dans le marché privé.

Quoique des politiques d'acquisitions écoresponsables soient de plus en plus répandues, l'administration publique québécoise n'en possède pas. La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* soulève la problématique des acquisitions écoresponsables et incite les ministères et organismes à agir afin de réduire les dommages environnementaux engendrés par leur consommation. Afin de faciliter la mise en place de programmes d'achats publics écoresponsables, la fonction publique dispose d'un cadre réglementaire possédant quelques instruments d'intervention.

Une amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que de la performance environnementale de l'État peut être observée lors de l'implantation d'un programme d'achats publics écoresponsables. En outre, des effets découlant des actions écoresponsables de l'État peuvent se propager au-delà de l'administration publique pour atteindre le secteur privé. Ces effets sont observés, tantôt dans les décisions des entreprises, tantôt dans les choix des consommateurs privés.

Une étude des spécifications liées au développement durable et à l'environnement ainsi que des spécifications techniques minimales doit être réalisée afin de mettre en place les programmes d'achats publics écoresponsables. Néanmoins, l'étape préparatoire de ces programmes s'avère incontournable lorsqu'à ce moment on peut réexaminer des besoins de consommation. Ce réexamen permet une réduction des achats superflus, de telle sorte qu'une réduction à la source est observée. Quoique les spécifications liées au

développement durable et à l'environnement soient bénéfiques pour améliorer la qualité de l'environnement, elles ne sont pas toujours atteignables. Les analyses de cycle de vie, par exemple, apportent des résultats considérablement intéressants aux programmes d'achats publics écoresponsables, par contre ces analyses demandent énormément de ressources. En conséquence, les écoétiquettes et les SGE sont souvent utilisés comme instruments d'intervention par les administrations publiques.

Compte tenu du fait que les programmes d'achats publics écoresponsables sont des composantes d'un système de gestion environnementale, plusieurs autres instruments y sont rattachés en plus des spécifications liées au développement durable et à l'environnement. En examinant les programmes d'achats publics écoresponsables, on constate que des entraves à l'utilité ainsi qu'à l'efficacité de ceux-ci sont présentes. Ces programmes peuvent également être considérés comme un des instruments de l'ensemble de la politique environnementale. Alors, ils doivent s'intégrer aux autres instruments déjà mis en place (par exemple, les Lois, les règlements, etc) par le biais de la politique environnementale afin d'optimiser la qualité de l'environnement. Néanmoins, cette interaction s'avère complexe, compte tenu, entre autres, de la mondialisation.

L'acquisition de cartouches d'impression a été étudiée dans le cadre d'un programme d'achats publics écoresponsables afin d'acquérir des produits moins dommageables pour l'environnement. Les cartouches d'impression laser sont des produits assez particuliers. En effet, chacune d'elles est associée à une seule imprimante. Compte tenu des différents types de certifications liées aux cartouches, il s'avère plus judicieux de traiter chaque type de cartouche séparément. Bien que des certifications soient disponibles pour des cartouches laser, elles n'existent que pour les cartouches réusinées. Néanmoins, il s'agit de certifications qui réduisent la concurrence, étant donné la quantité réduite de produits certifiés, ou qui sont assez modestes quant à leurs exigences.

L'application de la marge préférentielle semble être une solution vraisemblable lors de l'utilisation des spécifications liées au développement durable et à l'environnement pour les cartouches réusinées, compte tenu que son application réduit la concurrence. Cependant,

l'utilisation d'une telle marge préférentielle pour ce type de produit rend le processus plus laborieux. Bien que quelques spécifications puissent être employées, la meilleure stratégie écoresponsable est de réexaminer les besoins et nos habitudes afin de réduire la consommation.

Somme toute, les instruments d'interventions soulevés pour les cartouches d'impression ne semblent pas être en mesure présentement d'atteindre de grands résultats menant à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Conséquemment, d'autres solutions doivent être envisagées afin de réduire les dommages environnementaux engendrés par les impressions. À l'instar de la réduction à la source, la gestion de documents électroniques semble une solution pour amenuiser la quantité de cartouches utilisées.

RÉFÉRENCES

- ÉcoLogo. (1995). *Document sur les critères de certification. Cartouches d'impression remise à neuf*. http://www.ecologo.org/fr/seeourcriteria/details.asp?ccd_id=264
- Beauchamp, M. (2007). *Gestion environnementale - notes de cours ENV 712*. 176. Université de Sherbrooke, Centre Universitaire de Formation en Environnement.
- Blue Angel. (2008). *Basic criteria for award of the environmental label. Recycled printing modules refilled with toner: RAL-UZ 55*. Sankt Augustin: RAL: German institute for quality assurance and certification.
- Bolton, P. (2008). *Protecting the environment through public procurement : The case of South Africa* (Vol. 32). (B. Publishing, Ed.) Western Cape, South Africa: Natural Resources Forum.
- Centre de service partagés du Québec (CSPQ). (2009). *Le Centre de services partagés du québec*. <http://www.cspq.gouv.qc.ca/centre/index.asp>
- Centre de services partagés du Québec (CSPQ). (2007). *Politique interne d'acquisitions écoresponsables*. <http://gestion.approvisionnement-quebec.gouv.qc.ca/portail/Acheteur/DocPDF/Politique-interne-DGACQ.pdf>
- Commission européenne. (2005). *Acheter vert! - Un manuel sur les marchés publics écologiques*. p. 40.
- Degen, F. (2009). Communication personnelle. Responsable du programme Blue Angel. Sankt Augustin, Allemagne.
- Electronic Product Environmental Assessment Tool (EPEAT). (2009). *Welcome to EPEAT*. From <http://www.epeat.net/>
- Field, B. C., & Olewiler, N. D. (2005). *Environmental Economics*. McGraw-Hill Ryerson.
- Gouvernement du Québec. (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Québec, Canada. www.mddep.gouv.qc.ca/developpement.durable
- Institut de la Statistique du Québec. (2008). *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*. 137 p. Québec.
- ISO. (2004). *Norme ISO 14001 : 2004 - Système de management environnemental - Exigences et lignes directives pour son utilisation*.
- ISO. (1999). *Norme ISO 14024 : 1999 - Marquage et déclarations environnementaux - Étiquetage environnemental de type I - Principes et méthodes*.

- Konate, L. (2006). *Description des flux de cartouches d'impression et recommandations pour le Québec*. Sherbrooke, Québec, Canada: Essai de maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, p. 78.
- Laser Corporation. (s.d.). *Processus de fabrication*.
<http://www.lasercorporation.com/processusdefabrication/index.asp>
- Lavoie, J. (2009). Communication personnelle. Technicienne en administration responsable pour le dossier de cartouches d'impression au sein de la DGACQ : Direction générale des acquisitions du CSPQ. Québec, Canada.
- Loi sur le développement durable*, L.R.Q., chapitre D-8.1.1 .
- Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., chapitre C-65.1 .
- Maron, D. (2003). *Les achats publics plus écologiques en tant qu'instruments de la politique environnementale*. Chapitre I de la publication de l'OCDE intitulé : La performance environnementale des marchés publics - vers des politiques cohérentes .
- Morin, L. A. (2009). Communication personnelle. Conseiller en développement durable au sein de la Direction de la Planification et des Communications du CSPQ. Québec, Canada.
- Nishimirwe, C. (2009). Communication personnelle. Conseillère au sein de la Direction de la réglementation et des politiques de gestion contractuelle au Secrétariat du Conseil du trésor. Québec, Canada.
- North American Green Purchasing Initiative (NAGPI). (s.d.). *L'équipement de bureau écologique: Guide d'achat*. Montréal.
- Office des normes générales du Canada (ONGC). (s.d.). *Programmes d'homologation de l'ONGC pour les cartouches de toner remises à neuf*. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/cgsb/prgsrv/certprg/program/cartfact-f.html>
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2003). *La performance environnementale des marchés publics - vers des politiques cohérentes*. Paris : OCDE, p. 244.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2008). *Le développement durable : à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement*. Les essentiels de l'OCDE , p. 164.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2000). *Marchés publics et environnement - problèmes et solutions pratiques*. Paris: OCDE, p. 122.

- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2007b). *Politiques de l'environnement : quelles combinaisons d'instruments ?* Paris. OCDE, p. 230.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). (2007a). Réglementation environnementale et concurrence. *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, 9 (2), p. 83.
- Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*. c. C-65.1, r.1 .
- Responsible Purchasing Network. (2007). *Responsible purchasing guide : toner cartridge*.
- Scherkenbach, W. (1990). *Management : la roue de Deming*. Paris, France: Paris : Economica.
- Siemens, R. (2003). *Examen et évaluation critique de certains programmes et politiques d'achats publics plus écologiques*. Chapitre II de la publication de l'OCDE intitulé : La performance environnementale des marchés publics - vers des politiques cohérentes .
- Terra Choice. (n.d.). *The six sins of Greenwashing. A study of environmental claims in North American consumer markets*. http://www.terrachoice.com/files/6_sins.pdf
- Turcotte, L. (2009). Communication personnelle. Sous-sécretariat aux marchés publics du Secrétariat au Conseil du trésor. Québec, Canada.

ANNEXE 1 – ACHATS PUBLICS DANS LES PAYS DE L’OCDE

Achats publics dans les pays de l'OCDE

(Dépenses totales en pourcentage du PIB, 1990-1997)

Pays	Dépenses totales	Dépenses totales moins salaires de travailleurs
Canada	26	11
Québec*	23	9
Allemagne	18	7
Australie	20	9
Autriche	25	12
Belgique	17	5
Corée	16	9
Danemark	28	11
Espagne	21	9
États-Unis	19	9
Finlande	26	10
France	23	9
Grèce	19	7
Hongrie	30	18
Irlande	21	10
Islande	26	13
Italie	20	8
Japon	17	9
Norvège	25	11
Nouvelle-Zélande	18	7
Pays-Bas	19	9
Pologne	23	11
Portugal	21	7
République slovaque	25	15
République tchèque	25	17
Royaume-Uni	25	13
Suède	33	15
Suisse	20	9
Turquie	18	7
OCDE (moyenne pondérée)	22	10

Source : modifié d'OCDE (2003) et Institut de la statistique du Québec (2008).

**ANNEXE 2 – EXEMPLES D'ACQUISITIONS AU SEIN DE LA FONCTION
PUBLIQUE QUÉBÉCOISE VIA LA DGAQC**

Exemples d'acquisitions au sein de la fonction publique québécoise via la DGAQC

Catégorie de produits et services	Description
Ameublement et déménagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ameublement intégré, composantes et accessoires; ▪ Ameublement normalisé; ▪ Chaises et fauteuils de bureau; ▪ Déménagement et aménagement des biens meubles; ▪ Mobilier métallique.
Articles d'entretien, d'éclairage, de cuisine et autres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eau de source et accessoires; ▪ Produits de papier - usage divers; ▪ Produits d'éclairage; ▪ Produits et accessoires d'entretien.
Formation et salles de réunion	
Formulaires et impression	
Fournitures de bureau, papiers et cartons	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boîtes de carton à usages multiples; ▪ Drapeaux, épinglettes, hampes; ▪ Films et papiers photographiques; ▪ Fournitures de bureau; ▪ Papier recyclé imprimantes.
Fournitures de laboratoire et huile à chauffage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fournitures de laboratoire; ▪ Gaz de laboratoire et industriel; ▪ Huile à chauffage (mazout).
Messagerie, traitement du courrier et des documents	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destruction sur place de documents personnels; ▪ Matériel de salle de courrier; ▪ Messagerie rapide.
Services professionnels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service de design graphique
TI (logiciels)	
Technologies de l'information (matériel)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cartouches d'impression et consommables; ▪ Imprimantes et multifonctions; ▪ Micro-ordinateurs de table, portables et portables robustes; ▪ Produits et services cellulaires; ▪ Serveurs x86; ▪ Services de radiomessageries par téléavertisseur.
Transport et hébergement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répertoire des tarifs préférentiels hôteliers; ▪ Transport des personnes par autocar et train.
Véhicules	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carburants en vrac; ▪ Location de machinerie lourde; ▪ Location de véhicules automobiles; ▪ Lubrifiants et graisses (vierges et régénérés); ▪ Pneus neufs, rechapés et remoulés.
Vêtements	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chaussures pour employés en uniforme; ▪ Chemises d'uniforme; ▪ Gants d'examen jetables (non chirurgicaux); ▪ Pantalons d'uniforme; ▪ Vestes pare-balles.

Source : CSPQ (2009). Portail d'approvisionnement.

**ANNEXE 3 – EXEMPLES D'INITIATIVES D'ACHATS PUBLICS
ÉCORESPONSABLES**

Exemples d'initiatives d'achats publics écoresponsables

Catégorie de politique	Exemples
Systèmes budgétaires, comptables et financiers améliorés	Faciliter le financement par des tiers des investissements d'immobilisations en efficacité énergétique (Initiative des bâtiments fédéraux, Canada)
	Calcul du coût sur l'ensemble du cycle de vie pour la construction de bâtiments publics (Suisse)
Prix préférentiels pour les produits écologiques	Marge préférentielle de 5 à 15% du prix pour le contenu recyclé dans le papier et d'autres produits (plusieurs États des États-Unis)
	Prix environnementaux fictifs (Suisse)
	Marge préférentielle de 2% accordé à un fournisseur d'imprimantes qui possède une écoétiquette environnementale de type I (DGAQC, Québec)
Fixation de quotas d'achats pour produits écologiques	Prix-poids à 60% et aspects écologiques à 40% dans les appels d'offres pour agents de lavage et de nettoyage (Association viennoise des hôpitaux)
	100% des besoins en électricité des bâtiments produits à partir de sources renouvelables (deux départements fédéraux dans la province d'Alberta, Canada)
	La part des aliments provenant de cultures organiques doit atteindre 30% jusqu'à 2005 (Vienne, Autriche)
	100% du papier à contenu recyclé, 10% de l'électricité à partir de sources renouvelables (Federal Agency, Royaume-Uni)
	100% des ordinateurs personnels doivent répondre aux normes Energy Star (États-Unis)
	Acquisition de 100% de papier recyclé contenant des fibres post-consommation, y compris du 30% et du 100% post-consommation (DGAQC, Québec)
	Acquisition de 100% d'ordinateurs qui possèdent au moins la certification EPEAT argent (DGAQC, Québec).
Communication d'informations, étiquetage et formation	Informations, ateliers, catalogue de produits écologiques (Services des marchés publics, Autriche)
	Directives et formation environnementales (Danemark)
	Éco-étiquetage (plusieurs douzaines de pays)

Sources : OCDE (2003) et Morin, L. (2009). Conversation personnelle.

ANNEXE 4 – TYPES DE CONTRATS UTILISÉS POUR LES MARCHÉS PUBLICS

Contrats à prix fixe

	Type de contrat	Description
Contrats à prix fixe	Prix fixe	Fixe un montant pour l'exécution du contrat. Le prix est convenu par les parties et le fournisseur est incité à maîtriser les coûts afin de maximaliser les bénéfices.
	Prix forfaitaire définitif	Le prix ne peut être modifié. Utilisé principalement lorsque le coût des marchandises ou des services fournis est clairement défini et que le risque de dépassement est minimal.
	Contrat à prix fixe avec rajustement	Permet des modifications en cours d'exécution, suite à certaines circonstances spéciales. Par exemple, des rajustements peuvent être opérés en tenant compte du coût actuel de la main-d'œuvre ou des matériaux ou des fluctuations de coût d'un produit.
	Contrat d'intéressement à prix fixe	Utilisé lorsqu'un rajustement du bénéfice final et du prix du contrat est autorisé. Les parties négocient un coût cible, un plafond de prix et une formule pour établir le bénéfice final à payer.
	Prix fixe avec bonification	Peut accorder au fournisseur un bénéfice supplémentaire si la performance dépasse certains critères établis. Fournit une incitation à livrer un travail de qualité supérieure quelqu'en soit le coût et convient lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser des incitations liées au coût.
	Prix fixe redéfinissable	L'accord sur un prix fixe est différé, par exemple parce que le travail doit être entamé avant que des estimations solides du coût soient connues. La rémunération peut être revue et fixée à divers stades de l'exécution. Utile dans des situations où il n'est pas possible de faire une estimation valable avant que le fournisseur n'ait l'expérience de l'exécution du contrat, mais est contraire à la politique générale qui est d'éviter d'entamer l'exécution d'un contrat avant un accord sur le prix.

Source : tiré d'OCDE (2003, p. 113)

Contrats à prix majoré

	Type de contrat	Description
Contrats à prix majoré	Coût plus un pourcentage du coût	Rembourse au fournisseur les coûts et un montant correspondant à un pourcentage des coûts. Rarement utilisé, car est une contre-incitation à l'économie et entraîne une inflation des coûts.
	Coût plus honoraires forfaitaires	Rembourse au fournisseur les coûts (à concurrence d'un plafond déterminé) plus un montant fixe préétabli. Sans doute la forme la plus répandue de contrat à prix coûtant majoré. Réduit le risque au minimum pour le fournisseur tout en évitant aux pouvoirs publics de payer des profits inattendus.
	Coût plus intéressement	Une forme de contrat à prix coûtant majoré qui intègre une incitation au fournisseur à maîtriser les coûts. L'intéressement peut être basé sur un prix maximum qui, s'il est dépassé, pourrait entamer les bénéfices ou entraîner des pénalités. Les incitations pourraient aussi résulter de la promesse d'une part des économies qui pourraient être réalisées si les coûts réels s'avèrent inférieurs à un montant fixe. La négociation d'un montant approprié conditionne le succès du système.
	Coût sans intéressement	Rarement utilisé. Est généralement utilisé avec des organisations sans but lucratif, pour la recherche-développement ou pour des consultations de valeur modeste.

Source : tiré d'OCDE (2003, p. 113).

Autres types de contrats

	Type de contrat	Description
Autres types de contrats	Contrat sans durée fixe	Utilisé lorsqu'il est impossible de prévoir de manière précise l'importance et le délai du service à fournir mais que l'acheteur souhaiterait établir une relation à un prix déterminé pour la marchandise ou le service à fournir. Par exemple, pouvoir faire appel à tout moment à un réparateur de photocopieurs au cas où l'appareil tombe en panne.
	Contrats clés en main ou de conception-construction	Le fournisseur assume la responsabilité de la conception, de la construction, de l'équipement et de la préparation complète d'une installation et, dans certains cas, de son fonctionnement initial, conformément à un plan global.
	Contrats à financement privé (ou systèmes de concession ou de licence)	Le secteur privé assure le financement d'un projet. Cet investissement est récupéré sur les recettes que tire l'acheteur du bien ou des services en question (route à péage, par exemple). L'inconvénient est le risque de dépassement des coûts et de délais, qui peut représenter une lourde charge pour le Trésor.

Source : tiré d'OCDE (2003, p. 114)

ANNEXE 5 – EXIGENCES DU PROGRAMME BLUE ANGEL

Exigences du programme Blue Angel

Item	Exigences
Cartouche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cartouche réusinée doit après la récupération, nettoyage, réparation, remplacement de pièces, doit être composée d'au moins 75 % en masse de matières recyclées; ▪ Doit être réutilisable au moins cinq fois; ▪ Les cartouches ne doivent pas contenir de polybromodiphényléthers (PBDE) ni de polybromodiphényles (PBB); ▪ La cartouche doit être scellée pour éviter échappement de la poudre de toner pendant le stockage et le transport;
Toner	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La poudre de toner ne doit pas contenir des métaux lourds suivants: mercure, cadmium, plomb, chrome VI; ▪ La poudre de toner ne doit pas contenir des colorants azoïques qui peuvent libérer des amines aromatiques cancérigènes;
Emballages et étiquettes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le plastique d'emballage ne doit pas comporter aucun polymère halogène; ▪ L'emballage doit être fait de matières recyclées de préférence;
Information et instructions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le fabricant doit disposer d'un programme de retour de cartouches vides;
Émissions chimiques	<p>Les taux d'émission maximaux (mg/h):</p> <p>COV - 10 Benzène – 0,05 Styrène – 1,0 Poussière – 4,0</p>

Source : inspiré de Blue Angel, 2008