

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 170 (2016-2021)
de MM. Lionel Walter et Marc Vonlanthen (PS)
demandant d'élaborer une politique des achats durables au sein de l'administration communale**

En séance du 11 janvier 2021, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 170 de MM. L. Walter et M. Vonlanthen lui demandant d'élaborer une politique des achats durables au sein de l'administration communale.

Résumé du postulat

La Ville de Fribourg a déployé des efforts considérables, spécialement durant la législature 2016-2021, afin de mettre en place des politiques en phase avec les objectifs du développement durable. Elle dispose à cet effet depuis 2017 d'un secteur spécialement dédié à cette thématique.

Parmi les actions durables auxquelles une collectivité publique peut contribuer figurent les achats publics. Effectuer des achats publics durables consiste à utiliser les deniers publics de manière économique, écologique et socialement responsable.

Au regard du budget 2021 soumis par le Conseil communal au Conseil général, plus de 150 postes budgétaires sont concernés par des achats de la Ville, pour une somme de plus de 5 millions de francs. Cette estimation grossière ne prend néanmoins pas en compte les frais engendrés par l'achat de services (notamment les dépenses d'investissement soumises aux marchés publics), mais uniquement ce qui à première vue peut concerner des achats d'objets (livres de bibliothèque, fourniture de bureau, publications, outils, machines, produits, etc.). En réalité, les montants des achats effectués par la Ville sont beaucoup plus élevés.

A titre d'exemple, la Conférence des achats de la Confédération (CA) a développé des principes directeurs pour des achats publics durables¹ et a publié des recommandations aux services d'achat de la Confédération. L'Union des villes suisses², membre de la CA, renvoie à ce sujet sur son site Internet aux lignes directrices de la Ville de Winterthur, notamment en ce qui concerne la responsabilité sociale³.

Une commune ayant l'ambition d'atteindre à son échelle les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 (ODD) et de mener une politique de développement durable sincère se doit de vérifier quels impacts ont les achats qu'elle effectue et de les corriger si nécessaire. L'objectif 12 Etablir des modes de consommation et de production durables et l'objectif 14 Faire en sorte que les villes et les

¹ <https://www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/themen/nachhaltige-beschaffung.html>

² <https://uniondesvilles.ch/fr/Detail/dossier-politique-climatique-urbaine>

³ <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/bau/baupolizei/weitere-formulare-und-downloads/submissionen/>

établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables, préconisent notamment d'avoir une politique d'achats de biens et de services servant ces objectifs.

Le postulat 170 demande au Conseil communal:

1. d'établir un état des lieux des pratiques d'achat de biens et de services au sein des différents services et dicastères à l'aune du développement durable et des principes directeurs évoqués précédemment;
2. d'élaborer une politique d'achats durables, à la lumière de ce qui se fait au niveau de la Confédération ou des exemples connus de l'Union des villes suisses.

Réponse du Conseil communal

1. Préambule

La thématique des achats durables préoccupe la Ville de Fribourg depuis bien des années avant même l'implémentation de sa stratégie de développement durable cadrée par l'Agenda 2030. En effet, après un état des lieux de la situation auprès des différents secteurs concernés par l'acquisition de marchandises, la considération des achats pour l'Administration et pour son territoire s'effectue en majeure partie dans un cadre préétabli par le biais de processus internes ou de procédures légales prenant en compte une réflexion en matière d'environnement. A cela s'ajoute le bon sens des personnes référentes aux achats, lesquelles remplissent leur tâche selon les valeurs appliquées au sein des institutions publiques.

Forte de ce constat, la Ville de Fribourg a pu confirmer l'attention et l'intérêt portés à cette thématique au sein de son Administration et pourra ainsi affirmer son exemplarité à travers différentes mesures d'approfondissement quant aux bonnes pratiques à adopter en matière d'achats durables.

La stratégie de développement durable de la Ville de Fribourg⁴ intègre un axe stratégique en lien avec les biens de consommation qui impactent de façon directe les objectifs de développement durable (ODD) nos 1, 2, 11 et 12. La question des achats touche indirectement bien d'autres cibles comprises dans les objectifs 2030 et doit donc être considérée de façon transversale. Pour mémoire, la stratégie de développement durable se déploie au travers des pôles suivants: l'Administration, le territoire, les entreprises et institutions ainsi que la population et les milieux associatifs.

2. Les achats durables en Suisse

Afin de répondre aux enjeux en lien avec la politique d'achats durables au sein de l'Administration communale, la Ville de Fribourg a analysé les différents outils et principes édictés au niveau de la Confédération, des cantons et des communes qui travaillent tous à leur échelle pour des pratiques éthiques, saines et économiquement intéressantes en matière d'achats.

Comme mentionné, la Conférence des achats de la Confédération (CA) a développé des principes directeurs pour des achats publics durables et a publié des recommandations aux services d'achats

⁴ <https://www.ville-fribourg.ch/developpement-durable>

de la Confédération. Côté cantonal, c'est le Guide des achats professionnels responsables⁵ qui fait office de référence en la matière depuis son élaboration par les cantons de Genève et Vaud. Cet instrument a obtenu le soutien de la Confédération et reste aujourd'hui une base solide pour l'application des bonnes pratiques en matière d'achats responsables.

Du point de vue des communes, plusieurs villes édictent progressivement des directives en matière d'achats dans le but d'améliorer leur centralisation, leur sélection ainsi que leur cycle de vie. Les aides disponibles à la mise en œuvre de ces directives sont diverses et applicables tant au niveau des communes qu'à des échelles plus larges. Elles s'adressent aussi bien aux activités des entités publiques qu'aux entreprises privées. Quelques exemples intéressants et facilement applicables peuvent être relevés ci-après:

- a) Charte de durabilité pour l'établissement
<https://www.sustainableleaders.ch/linitiative/la-charte>
- b) Formation pour la construction durable englobant la question des marchés publics
<https://www.nbs.ch/fr/construction-durable>
- c) Coaching pour des achats responsables dans la pratique
<https://www.ecolive.ch/formation-et-sensibilisation>

A ce jour, si les déclarations d'intentions en matière de transition écologique et de protection du climat fleurissent, celles-ci doivent impérativement être accompagnées rapidement par des mesures concrètes pour atteindre les objectifs cadres de la Confédération en matière de durabilité. La Ville de Fribourg s'engage donc dans ce cadre à améliorer ses pratiques, notamment en lien avec l'objectif 12 - Etablir des modes de consommation et de production durables.

3. Les achats en Ville de Fribourg

Le groupe de travail créé dans le but d'établir un premier état des lieux des processus d'achats au sein de la commune a mis en lumière la diversité des besoins et enjeux au sein des différents domaines d'activités. Globalement, une priorisation est déjà préétablie quant au choix de la provenance des biens et prestations, favorisant en grande majorité les entreprises locales. La marge de progression concerne particulièrement une optimisation du système de centralisation des achats et la formation spécifique des collaborateurs dans l'analyse et le choix des produits et prestations. L'acquisition de petites fournitures pose couramment problème en raison de sa "libéralisation", davantage de centralisation et une meilleure planification des besoins au niveau de la Ville pour les achats courants et récurrents amélioreraient l'efficacité économique tout en permettant d'éviter les surplus de stock dans les services. Ces mesures doivent toutefois s'accompagner d'une réflexion approfondie des acheteurs sur l'impact environnemental et social de leurs acquisitions. C'est pourquoi un accompagnement externe sur la thématique des achats responsables est une solution envisagée pour approfondir les efforts menés par la Ville de Fribourg.

La consultation effectuée auprès des différents secteurs concernés par les biens de consommation n'a malheureusement pas permis d'établir une vue exhaustive des efforts fournis dans le temps, mais elle a été utile pour sortir une tendance et reconnaître les avantages et les freins liés aux achats

⁵ <https://www.achats-responsables.ch>

durables. Une analyse SWOT⁶ a de fait été réalisée pour représenter visuellement le défi de la Ville face à cette thématique.

Achats durables au sein de l'Administration communale	
Forces Renforcement de la philosophie d'entreprise Compétences internes avisées Sensibilité des répondants	Faiblesses Dispersion des répondants aux achats Diversité des besoins et des procédures Absorption des coûts pour initier le changement
Opportunités Volonté politique en faveur de la durabilité Offres de formation/coaching à disposition	Menaces Rigidité des procédures de marchés publics

a) Réalisations concrètes

En termes de réalisations concrètes pour des achats responsables à la Ville de Fribourg, plusieurs éléments dans des domaines d'activités variés peuvent être cités:

- Existence d'un économat central depuis le 1er janvier 1999 pour une majorité des biens et marchandises. Un renforcement continu des pratiques de cette centrale d'achats est pratiqué; un soutien complémentaire pourra être étudié avec les personnes en charge pour permettre une consolidation. Actuellement, un regroupement des commandes de carburant et d'achats de véhicules moins polluants est à l'étude, afin de négocier un fort virage en faveur de l'efficacité de la flotte de véhicules de la Ville.
- Utilisation de catalogues ciblés, notamment pour le matériel scolaire; ce type d'outil de centralisation des fournitures pourra être évalué et amélioré en prenant en compte la durabilité des produits proposés.
- Achat du matériel informatique par le biais du partenariat des achats informatiques romands (PAIR); ce groupement, affilié depuis 2017 à ElectronicsWatch⁷, promulgue des valeurs de développement durable et procède à des contrôles sur le terrain et auprès des fournisseurs.
- Utilisation d'un système de contrôle interne (SCI) qui permet d'observer les changements de pratiques au sein des services ainsi que la gestion des risques. Les procédures relatives à l'économat et aux achats y ont été décrites; dans le cadre de ses mandats, le Contrôle des finances analysera ces dernières et proposera, par le biais des recommandations émises, des améliorations nécessaires.
- Réflexion continue en lien avec les objets liés à la construction et aux rénovations. Ce marché est régi par les règles des marchés publics qui limitent la capacité d'action directe⁸. Les nouveaux critères définis dans la Loi sur les marchés publics et l'AIMP⁹ révisés doivent encore être étudiés, afin d'examiner dans quelle mesure ils peuvent être mis en pratique en fonction du type de marché et ainsi définir les possibilités de renforcer les exigences en termes de

⁶ Le SWOT (Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats) est un outil pratique lors de la phase de diagnostic. Il synthétise les forces et faiblesses d'une entreprise au regard des opportunités et menaces générées par son environnement.

⁷ <https://electronicswatch.org/fr>

⁸ Pour approfondir la question: <https://sui-generis.ch/article/view/sg.155/1606>

⁹ Accord intercantonal sur les marchés publics

durabilité dans ce domaine. La Ville de Fribourg se penche d'ores et déjà sérieusement sur les questions en lien avec les marchés publics durables et souhaite procéder à un projet pilote.

En outre, la Ville évalue la mise en place d'une directive sur les exigences de durabilité des bâtiments communaux (évaluation, entre autres, du Standard Bâtiment de cité de l'énergie, du label SNBS ou du complément minergie-ECO); la rénovation planifiée du bâtiment B de l'école de la Vignettaz est utilisée comme test et les propositions qui en découleront seront soumises au Conseil communal.

- Consultations diverses du domaine développement durable et de l'économat en lien avec les changements de produits ou de système d'approvisionnement au sein de la commune. Par exemple: fourniture de papier, choix des peintures, alternatives pour les produits antigel, sélection des denrées alimentaires.
- Soutien aux initiatives innovantes visant la réduction et la réutilisation des biens et matériaux telles que: la CASE A STOCK, EspaceTemps, Zero Waste Switzerland, OSEO, etc. Bien que ces initiatives ne visent pas directement les achats au sein de l'Administration, elles contribuent à l'adhésion à cette thématique sur le territoire communal.

De plus, comme expliqué précédemment, la stratégie de développement durable englobe ce thème à travers les différentes cibles pour le territoire communal, ceci en visant tant les pratiques internes qu'externes. Différents indicateurs sont actuellement en cours d'élaboration afin de pouvoir obtenir une vision précise des aspects à améliorer en vue de répondre aux objectifs de l'Agenda 2030.

b) Proposition d'une directive

De manière à donner un cadre établi aux responsables des achats communaux, une directive sera élaborée dans la continuité du groupe de travail mis en place pour l'état des lieux. Celle-ci permettra avant tout d'établir les principes directeurs en matière d'achats et de simplifier les processus décisionnels.

La directive sera basée sur cinq principes fondamentaux¹⁰:

- 5R: "refuser" ce dont on n'a pas besoin; "réduire" ce dont on a besoin et qui ne peut pas être refusé, "réutiliser" ce que l'on consomme et que l'on ne peut ni refuser, ni réduire; "recycler" ce que l'on ne peut ni refuser, ni réduire, ni réutiliser et "rendre à la terre" ce qui peut être composté.
- Les biens à acquérir doivent être évalués non seulement en fonction des aspects écologiques et fonctionnels, mais aussi en fonction de leur impact sur la santé des employés de la commune. Il convient d'accorder une grande importance à la prévention ou à la réduction des émissions d'odeurs et de bruit et d'éviter les matériaux et agents nocifs (métaux lourds, plastiques, produits chimiques, etc.).
- Pour l'évaluation et l'appréciation des biens à acheter, il convient de choisir des approches pragmatiques. C'est pourquoi, autant que possible, les choix se fondent sur des labels et des normes de qualité reconnus. Des formations continues et coachings sont régulièrement proposés et/ou imposés pour maintenir la veille des bonnes pratiques en la matière.

¹⁰ Les principes proposés sont inspirés de pratiques existantes au sein d'institutions publiques.

- Les considérations et critères écologiques, économiques, fonctionnels et socialement durables doivent être pris en compte dans les marchés publics. Ceux-ci doivent être dans une relation raisonnable les uns par rapport aux autres. L'accent doit être mis sur l'obtention du plus grand bénéfice possible pour le produit. Si la prestation n'est pas fournie en Suisse ou dans l'EEE (Espace économique européen), le soumissionnaire doit au moins respecter les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et présenter les certificats correspondants.
- Les exigences s'appliquent à tous les fournisseurs et entrepreneurs de la commune ainsi qu'aux architectes et entrepreneurs mandatés. Elles doivent être incluses dans les appels d'offres en respect des principes prévalant en matière de marchés publics, dans les contrats ou dans les commandes directes.

Dans le but d'affiner ces principes et d'évaluer leur application au sein de la commune, un groupe de travail restreint a été constitué à cet effet. De plus, afin d'engager tous les collaboratrices et collaborateurs dans cette voie, une Charte de durabilité basée sur l'Agenda 2030 sera édictée. Un tel document-cadre a été fortement plébiscité par les employés lors de nos diverses consultations sur les thèmes de développement durable, de manière à reconnaître et encadrer les questions fréquentes en lien avec la durabilité.

4. Conclusion et futures étapes envisagées par le Conseil communal

Le Conseil communal souhaite renforcer l'adhésion de ses collaboratrices et collaborateurs autour de l'Agenda 2030 et de ses cibles impactant les achats durables. Pour ce faire, il prévoit l'adoption d'une Charte de durabilité réunissant l'intégralité des valeurs du développement durable afin d'ancrer ces aspects au sein de l'Administration communale. De plus, il édictera une Directive spécifique en lien avec les achats responsables afin de donner un cadre clair aux personnes actives dans ce domaine et de les soutenir dans la formation continue relative aux bonnes pratiques en matière de durabilité.

Le postulat n° 170 est ainsi liquidé.