

**Pour une prise en compte de critères de développement durable  
dans l'attribution des marchés publics**

**Réponse à la motion de M. Charles-Denis Perrin <sup>1</sup>**

*Rapport-préavis n° 2007/36*

Lausanne, le 5 juillet 2007

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du rapport-préavis**

Le présent rapport-préavis répond à la motion de M. Charles-Denis Perrin et renseigne le Conseil communal sur les mesures que la Municipalité a prises et qu'elle entend poursuivre en matière de développement durable.

**2. Résumé de la motion**

Le motionnaire demande à la Municipalité "qu'elle prenne en compte le développement durable dans les appels d'offres". A cet effet, il propose une liste de critères à intégrer dans les directives transitoires régissant les procédures d'adjudication.

**3. Etat des lieux**

Sous le terme de "développement durable", on entend un concept de développement qui puisse répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins. L'idée est que seul un développement tenant compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux est susceptible de parvenir à relever ce défi.

Les questions posées dans la motion ont permis de passer en revue les différentes pratiques actuellement adoptées par les services adjudicateurs de la Ville de Lausanne.

---

<sup>1</sup> BCC 2004-2005, T.I (N° 8/II), pp 825 ss.

Il est tout d'abord utile de différencier les critères d'aptitude et les critères d'adjudication. Les premiers qualifient l'entreprise, ses méthodes de travail ou les mesures prises dans sa propre organisation pour répondre à des critères de développement durable. Les critères d'adjudication se rapportent par contre à l'offre; leur définition relève de la responsabilité de l'adjudicateur qui doit les intégrer dans la conception des objets (bâtiments, ouvrages, etc.) pour qu'ils puissent répondre aux critères de développement durable.

En droit des marchés publics, il y a trois types de marchés :

- les marchés de construction
- les marchés de fournitures
- les marchés de service.

Pour les **marchés de construction**, les critères de développement durable, lors des adjudications, ne sont pris en compte que de cas en cas selon l'ouvrage ou le bâtiment à construire. En effet, l'aspect environnemental du développement durable doit être principalement pris en amont de la planification, dès la conceptualisation. Pour cela, il existe aujourd'hui les recommandations et instruments de planifications développés par l'association ECO-BAU à laquelle le service d'architecture est affilié. Rappelons que cette association, plate-forme commune des offices et services publics de la Confédération, des cantons et des villes suisses a pour objectif le développement d'instruments de travail facilitant la conceptualisation de constructions saines et écologiques. Associée à l'association Minergie, elle a mis aussi en place le label Minergie-Eco. A ce propos, il est à noter que la réfection, la transformation et l'agrandissement du collège de Villamont sont conceptualisés dans le but d'obtenir ce label.

En outre, il faut rappeler que depuis plusieurs années déjà la Municipalité se préoccupe de la problématique environnementale et agit en sa faveur. Elle s'efforce de tenir compte de cet aspect lors de chaque intervention sur le patrimoine bâti communal. Par exemple, elle encourage l'utilisation du bois comme matériel de construction chaque fois que c'est possible, que ce soit dans sa structure principale comme le pavillon scolaire du collège de l'Eglantine, l'agrandissement de la garderie La Chenille, la Cabane des Bossons, etc., ou pour le choix d'autres éléments comme les fenêtres qui seront préférées aux fenêtres PVC.

En ce qui concerne les aspects énergétiques les services constructeurs collaborent étroitement avec les Services industriels pour optimiser les installations techniques des bâtiments. Il est à relever que de nombreux prix ont été attribués à la Ville de Lausanne en considération de cette politique sensible à l'environnement. On peut citer par exemple le prix Watt d'Or qui a été attribué aux Services industriels par l'Office fédéral de l'énergie.

Pour les **marchés de fournitures**, les critères de développement durable ont été notamment intégrés dans les critères d'adjudications (longévité des produits et coûts d'exploitation). Il y a également lieu de faire appel à des critères d'aptitude des soumissionnaires, en exigeant que la livraison des marchandises soit exécutée par train (le service communal MAGESI est en effet desservi par une ligne de chemin de fer).

Dans les **marchés de service**, les critères de développement durable sont pris en compte par rapport à la prestation offerte et à la qualité du projet, mais rarement vis-à-vis de l'entreprise même. En effet il n'est pas possible de le faire dans le cas des concours de projet, les concepteurs devant rester anonymes. Quant aux mandats plus restreints il s'agit en général de petites structures dont la composante sociale et environnementale est peu déterminante par rapport à celle de la qualité des prestations

#### 4. Analyse des aspects juridiques

Dans sa motion, M. Charles-Denis Perrin propose de modifier les directives transitoires du 15 janvier 1998 en y adjoignant une série de nouveaux critères.

Pour pouvoir répondre à cet aspect, il est tout d'abord important de définir le cadre juridique en matière du droit des marchés publics.

Les marchés publics sont régis par les accords internationaux (l'accord GATT/OMC et l'accord bilatéral Suisse-Union européenne), par la législation fédérale en la matière, par les législations cantonales et l'accord intercantonal sur les marchés publics.

Actuellement, au niveau communal, il ne subsiste plus aucune compétence législative dans ce domaine. D'ailleurs, les directives communales transitoires mentionnées par le motionnaire, sont devenues caduques le 1<sup>er</sup> septembre 2004, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale vaudoise.

Le Règlement vaudois du 7 juillet 2004 sur les marchés publics (RMP) qui lui est lié fait référence à l'aspect écologique du développement durable à différentes reprises : art. 16 al. 6, art. 24 al. 2, art. 32 al. 1 litt. c et art. 37 al. 1 et 2.

##### **Art. 16 Spécifications techniques**

(...)

*6 Lorsque l'adjudicateur prescrit des caractéristiques environnementales, il peut utiliser des spécifications certifiées par des éco-labels, pour autant qu'elles soient appropriées pour définir les caractéristiques des fournitures ou des prestations faisant l'objet du marché. L'adjudicateur veillera à utiliser, autant que possible, des écolabels européens et pluri-nationaux.*

##### **Art. 24 Critères d'aptitude**

(...)

*2 Les critères d'aptitude concernent en particulier les capacités professionnelles, financières, économiques, techniques, organisationnelles et de gestion environnementale.*

(...)

##### **Art. 32 Motifs d'exclusion d'une offre**

*1 Une offre peut être exclue notamment :*

*- lorsque le soumissionnaire :*

(...)

*c. ne respecte pas les dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail, à l'égalité de traitement entre hommes et femmes et au traitement confidentiel des informations;*

##### **Art. 37 Critères d'adjudication**

*1 Le marché est adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Les critères suivants peuvent notamment être pris en considération : le prix, les caractéristiques environnementales, la qualité, la convenance de la prestation, les délais, la valeur technique et culturelle, l'esthétique, les coûts d'exploitation, la créativité, le service après-vente, l'infrastructure nécessaire à la réalisation du marché.*

*2 L'engagement du soumissionnaire en faveur de la formation professionnelle et du perfectionnement professionnel, ainsi que la collaboration, par voie de sous-traitance, avec des jeunes entreprises pour une partie du marché sont des critères complémentaires.*

(...)

Ce cadre juridique permet désormais de lancer des marchés publics conformes aux exigences de développement durable. Il n'est donc pas nécessaire de légiférer ultérieurement dans ce domaine pour que ces principes soient applicables.

## 5. Analyse des critères évoqués par le motionnaire

Les critères proposés par le motionnaire peuvent être analysés à la lumière des aspects évoqués ci-dessus, de ce qui a déjà été ou qui est en train d'être mis en place, et de l'objectif recherché :

### a. Exiger les standards Minergie pour les constructions nouvelles et les rénovations

Minergie a été conçu avant tout dans le but de fixer des objectifs. Vouloir l'appliquer comme une règle ne paraît pas approprié. En effet, la situation doit être appréciée et analysée pour elle-même en fonction des données et des contraintes de chaque projet.

En outre, cette exigence doit être formulée en amont de la phase d'adjudication, car il s'agit d'une des données de base à prendre en considération dès le début de l'étude, au même titre que le terrain, l'environnement, et le règlement sur les constructions. La Municipalité est favorable à une application des exigences Minergie dans le cas de constructions neuves. Pour les transformations, elle considère que l'application doit être analysée de cas en cas. A titre d'exemple, la maison de quartier de Chailly, (construction neuve) dont les travaux de construction ont débuté en 2007, répond aux critères Minergie.

A ce sujet, il est aussi important de relever que la nouvelle loi vaudoise sur l'énergie est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2006. Celle-ci pose des exigences accrues dans l'approvisionnement d'énergie (promotion des énergies renouvelables indigènes) et dans l'isolation des bâtiments. La nouvelle loi impose aux maîtres d'ouvrage, lors de constructions nouvelles ou d'importantes rénovations, d'offrir au moins 20% d'énergie renouvelable pour la production du chauffage et au moins 30% pour la production d'eau chaude sanitaire.

### b. Utilisation de la méthode SNARC dans les cas des concours d'architecture et des études parallèles

Il s'agit d'une méthode d'analyse qui permet d'évaluer les projets du point de vue du développement durable. Elle est utilisée par les jurys de concours pour évaluer le caractère « durable » de chaque projet. La méthode SNARC a servi de base au service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne pour le développement d'une méthode dite SméO [Sol, Matériau, Energie, Eau]. Cette dernière a été mise au point en collaboration avec l'Epfl dans le cadre de l'opération "3'000 logements". Elle a permis à la Ville de définir un catalogue de mesures de développement durable adapté à l'échelle du logement. Cette méthode englobe les critères observés dans la méthode Snarc, dans le label Minergie-Eco et s'inspire d'un certain nombre de documents référents dans le domaine du développement durable. Cette intégration transversale des problématiques liées à la durabilité de bâtiments permet d'évaluer les projets en phase de concours, puis d'assurer un suivi des différents critères de durabilité jusqu'à l'exploitation des bâtiments.

### c. Achats de biens : produits avec Eco-labels nationaux ou internationaux

Il s'agit avant tout d'une exigence et non d'un critère d'évaluation. Il ne peut donc servir à évaluer les concurrents. C'est pourquoi, dans les cas où cela existe, ils sont intégrés dans le libellé des soumissions (bois labellisé, par exemple).

### d. Ratio apprenti, effort de formation continue et maintien de l'employabilité des employés

Depuis le début de l'année 2007, un changement du règlement vaudois sur les marchés publics (art. 37) permet désormais d'utiliser l'engagement des entreprises en faveur de la formation professionnelle comme critère d'adjudication. Avant, il était seulement possible de l'utiliser comme critère pour départager deux soumissionnaires ex aequo.

e. Sanctions sévères pour les entreprises pratiquant le travail au noir ou au gris

La suggestion du motionnaire a fait récemment l'objet d'une procédure de consultation lancée par le Conseil fédéral dans le cadre de la nouvelle Ordonnance d'exécution de la loi fédérale concernant des mesures de lutte contre le travail au noir. Dans sa réponse adressée à l'Union des Villes suisses, la Commune de Lausanne s'est prononcée favorablement à l'exclusion des marchés publics en Suisse, pendant une période de 5 ans, des entreprises qui violeraient le principe de l'interdiction d'engager du personnel au noir. La Municipalité peut d'ores et déjà s'engager à exclure les entreprises qui pratiquent le travail au noir de toute adjudication communale de gré à gré, cela pendant deux années.

f. Critères sociaux allant au-delà des attestations des charges sociales

Aujourd'hui une attestation de paiement des charges sociales 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers ainsi que de l'impôt à la source est exigée. Aussi, le nom des soumissionnaires est systématiquement communiqué au syndicat UNIA et à la Fédération vaudoise des entrepreneurs qui font savoir si parmi ceux-ci certains violent les conventions collectives de travail en vigueur. Les critères sociaux comme le respect des conventions collectives ou la preuve du paiement des cotisations sociales constituent des conditions de participation. Cela signifie que le soumissionnaire qui ne remplit pas ces conditions se voit exclu d'emblée du marché.

Par ailleurs, le cahier des charges exige que le soumissionnaire confirme qu'il :

- Respecte l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.
- Met en œuvre tous les moyens pour protéger ses travailleurs des accidents et maladies professionnels conformément aux ordonnances et directives en vigueur.

Toutefois, les moyens pour vérifier ces informations manquent ou sont fort lourds.

g. Choix de solutions respectant mieux un développement durable, tant à l'investissement qu'à l'exploitation

Au stade de l'attribution de travaux aux entreprises ou de commandes de fournitures, les descriptifs sont déjà définis. Les solutions respectant au mieux ces notions doivent donc déjà avoir été trouvées. Il est clair que les variantes proposées par le soumissionnaire sont aussi prises en compte. Seules sont du ressort de l'entreprise, son organisation et les nuisances produites par ses prestations (bruit, poussières, trafic lourd, gestion des déchets, sécurité des personnes). Ceci étant précisé, il est possible de répondre de la manière suivante :

- Pour l'évaluation de l'organisation interne de l'adjudicataire, il n'est pas possible d'exiger les normes ISO 9001 ou 14001, ou encore OHSAS 18001 et MSST, le droit des marchés publics ne l'autorisant pas. L'adjudicateur peut toutefois demander aux soumissionnaires les preuves du bon fonctionnement de l'organisation interne de leur entreprise.
- En ce qui concerne le trafic et la sécurité, le préposé communal pour les accidents dus aux chantiers suit les chantiers et donne les directives aux maîtres d'ouvrage privés ou publics. Pour lutter contre le bruit, les soumissionnaires doivent s'engager à prendre, lors de l'appel d'offres déjà, toutes les mesures nécessaires au respect des Directives sur les mesures de construction et d'exploitation destinées à limiter le bruits des chantiers selon l'article 6 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1987.
- Pour ce qui est des déchets de chantier, le cahier des charges exige, conformément aux dispositions en vigueur, que le soumissionnaire confirme une gestion des déchets de chantier respectueuse de l'environnement et conforme aux directives et ordonnance en vigueur. Notons que pour les grands chantiers (volumes construits de plus de 10'000 m<sup>3</sup> SIA et rénovations lourdes à partir de 4'000 m<sup>3</sup> SIA), il est fait appel à des entreprises spécialisées qui gèrent le tri des déchets.

**h.** Traçabilité de l'origine de certains produits provenant du Tiers monde et susceptibles d'être fabriqués par des enfants

Pour ce qui est de la construction, il est rare de rencontrer des produits pouvant être faits par des enfants. Par contre, en ce qui concerne des matériaux de construction, il est déjà tenu compte de leur provenance (bois labellisé) dans la mesure du possible. En pratique, les pouvoirs adjudicateurs sont désarmés pour effectuer directement ces contrôles. L'on ne peut que rester attentif aux informations provenant des ONG actives dans ce domaine.

**i.** Application des critères aux sous-traitants

Le pouvoir adjudicateur peut accorder ou interdire aux soumissionnaires de faire appel aux sous-traitants. Quand la sous-traitance est admise, elle est assujettie aux mêmes obligations que l'adjudicateur impose aux soumissionnaires. Afin de connaître l'identité de tous les intervenants des prestations demandées, il sera exigé des soumissionnaires qu'ils donnent les coordonnées des sous-traitants. Quand l'entreprise n'omet pas d'en parler, la possibilité existe donc de demander leur exclusion, si on apprend que le sous-traitant ne remplit pas les critères de participation au marché.

Comme il n'existe pas de lien contractuel direct entre l'adjudicateur et le sous-traitant, il y a certaines difficultés à contrôler finement le travail des sous-traitants ainsi que le respect des conditions de travail.

## **6. Constats**

La présente motion a permis d'analyser les pratiques de la Ville de Lausanne en matière de critère de développement durable dans les appels d'offres, et de constater que différents services adjudicateurs ont déjà songé à lancer des marchés publics en considération de ces critères.

Parmi les neuf critères suggérés par le motionnaire, sept ont déjà été intégrés par la Ville de Lausanne dans ses réflexions et dans ses démarches d'appel d'offres.

Le standard Minergie est une exigence qualitative qui dépend du choix du maître de l'ouvrage et qui doit être prise en compte dès la conception du projet. Quant à la méthode SNARC, c'est un outil d'évaluation globale d'un projet. Ces deux éléments ne constituent dès lors pas des critères d'adjudication.

Malgré le fait que les expériences faites dans le domaine en question sont positives, les démarches ne sont toutefois pas encore systématiques. Elles ne constituent pas l'aboutissement de réflexions concertées au sein de la Ville et restent des essais empiriques.

La question relative aux critères de développement durable dans l'attribution des marchés publics est de grande actualité notamment au niveau des cantons.

Aussi, la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de Suisse occidentale et latine, en collaboration avec la Conférence romande des marchés publics (CROMP), a intensifié le débat sur ce sujet et a récemment réalisé un guide romand sur les marchés publics.

Cet outil de travail est l'aboutissement d'une importante synergie entre différents acteurs (architectes et juristes) des divers cantons romands. Dans le domaine qui nous concerne ici, il propose une méthodologie et des critères qui prennent en compte le développement durable ainsi que des directives d'utilisation. Ce guide constitue un outil de travail en constante évolution.

## 7. Propositions et bonnes pratiques

La Ville de Lausanne soucieuse de participer au débat s'associe à ce qui est mis en place et le met en œuvre. Au sein de l'administration lausannoise, l'application d'une politique communale sensible aux questions du développement durable est notamment assurée par un poste de conseil en matière de développement durable. Celui-ci, repourvu récemment au sein de la direction Culture, logement et patrimoine, est destiné à apporter le soutien et le conseil nécessaires aux autres services communaux.

Le nombre et le type de critères de développement durable à prendre en compte dans les appels d'offres devraient être le plus possible laissés à l'appréciation du praticien. Pour des marchés de petite envergure ou de grande simplicité, un seul critère sera suffisant. Pour des marchés plus complexes, par contre, les critères pourront être plus nombreux et seront adaptés au type de marché.

Pour pouvoir adjuger le marché au soumissionnaire qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse (c'est-à-dire celle qui prévoit le meilleur rapport qualité-prix), le pouvoir adjudicateur fixe à l'avance des critères d'aptitude et d'adjudication.

Pour analyser les offres, l'adjudicateur utilise une échelle de note entre 0 et 5 (0 étant la plus mauvaise note et 5 la meilleure).

Les critères d'aptitude sont relatifs à l'entreprise ou à la personne, et fixés en fonction du marché en question. Ils doivent être objectifs et mesurables.

Ainsi, le pouvoir adjudicateur peut demander aux soumissionnaires qu'ils s'expliquent notamment sur leurs organisations internes (organigramme fonctionnel), sur leurs organisations qualité (certification qualité officielle) ou encore sur la capacité en personnel ou la formation des personnes-clé de l'entreprise.

Dans le cadre des critères d'aptitude, l'adjudicateur est en droit de demander aux soumissionnaires quels sont ses efforts en matière de développement durable (social et environnemental). Il peut par exemple demander une présentation succincte de l'organisation et de la gestion de l'entreprise concernant sa responsabilité sociale (formation d'apprentis, formation spécifique sur le développement durable, sécurité au travail). Il peut aussi demander que les entreprises décrivent leurs contributions à la composante environnementale du développement durable (mesures prises en matière d'économie d'énergie, préservation des ressources naturelles, gestion des déchets, etc.).

Il est prévu de suivre les conseils proposés dans le Guide romand et d'intégrer dans chaque appel d'offres d'une certaine importance au moins un critère de développement durable. Cela permettra d'initialiser, en coordination avec d'autres autorités publiques, une démarche visant à répondre aux préceptes du développement durable tel que demandé par le motionnaire.

## 8. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le rapport-préavis n° 2007/36 de la Municipalité, du 5 juillet 2007;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

1. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Charles-Denis Perrin : « Pour une prise en compte de critères de développement durable dans l'attribution des marchés publics ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
Philippe Meystre