L'Observatoire des Achats Responsables
www.ObsAR.asso.fr

Institut de l'économie circulaire

FOCUS

VERS UNE COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Adrian Deboutière, Eirini Arvanitopoulou, chargés de mission Institut de l'économie circulaire
Gérard Brunaud, secrétaire général de l'Observatoire des Achats Responsables

2017

Ce Focus résulte des travaux de la commission commande publique et économie circulaire copilotée par l'Institut de l'économie circulaire et l'Observatoire des Achats Responsables. Ce groupe de travail vise à promouvoir la commande publique circulaire via :

- L'identification des freins et des leviers à la prise en compte de l'économie circulaire dans les achats publics ;
- La valorisation des bonnes pratiques existantes ;
- La publication de guides méthodologique et l'élaboration de formations à destination des acheteurs publics.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

CHAPITRE I : NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LE « MIEUX DISANT » AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE 7

1. LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DANS LA « JUSTE » DÉTERMINATION DU BESOIN 7

a. L'intégration des objectifs d'économie circulaire dans l'objet du marché 7
b. De nouveaux outils de collaboration public-privé au service de l'innovation 7

2. DE NOUVEAUX CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS 8

a. Le coût du cycle de vie, nouvel instrument à destination des acheteurs publics 8
b. L'évaluation multicritères de l' « offre économiquement la plus avantageuse » 9

CHAPITRE II : LES LEVIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE 10

1. TABLEAU DE SYNTHÈSE DES FREINS ET LEVIERS À LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE 10

2. DÉFINIR UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'ACHATS PUBLICS CIRCULAIRES 11

a. Portage politique de l'économie circulaire dans la stratégie achats 11
Encadré : Les schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, outil de promotion de la commande publique circulaire 11
b. Reconsidérer et professionnaliser le rôle d'acheteur public 12

3. DÉVELOPPER LES OUTILS ADAPTÉS À LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE 12

a. Des guides pratiques pour la commande publique circulaire 12
b. Méthodes et outils d'évaluation 13
c. Les plateformes internet, outils de duplication de la commande publique circulaire 13

CHAPITRE III : RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE 14

1. EN FRANCE 14

a. Achats de l'Etat 14
b. Achats des collectivités territoriales 15
c. Achats des établissements et entreprises publiques 16

2. EN EUROPE 17

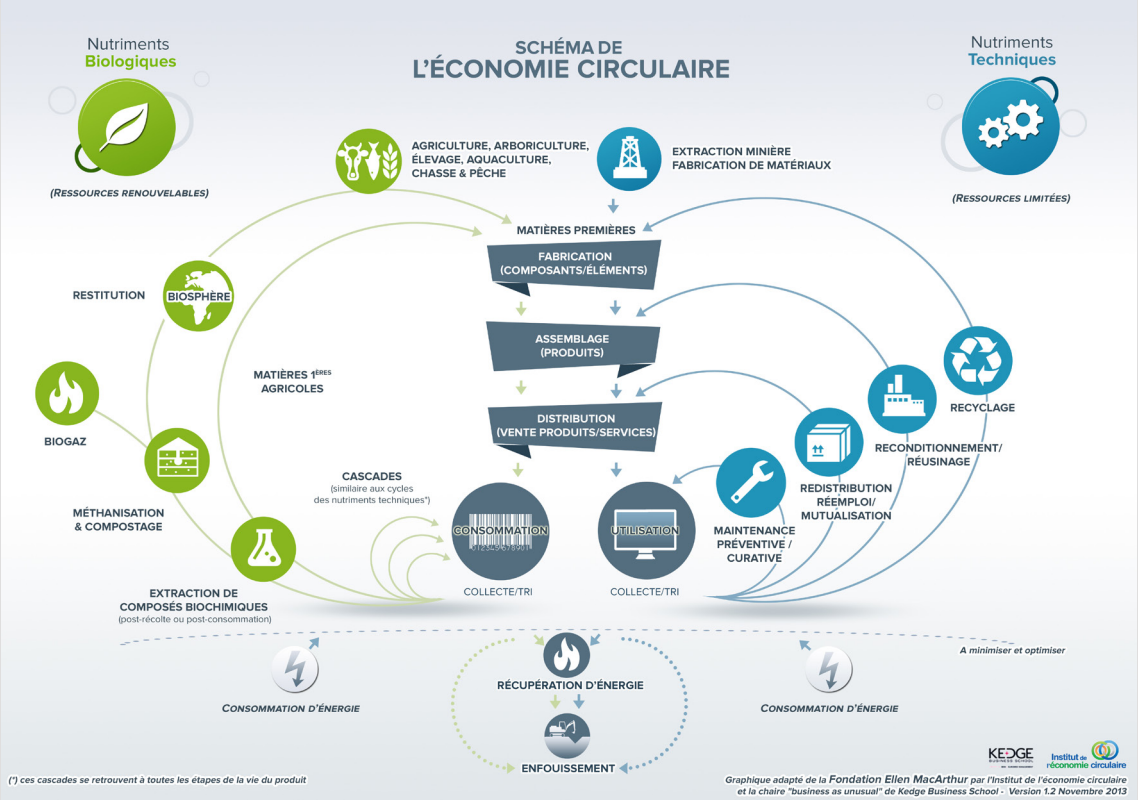
INTRODUCTION

La commande publique, du fait de son poids économique en France et en Europe (respectivement 10%[1] et 14%[2] du PIB), constitue l'un des principaux leviers de la transition écologique. Au-delà du rôle d'exemplarité des autorités publiques, les volumes d'affaires engagés impactent directement l'offre économique globale et les pratiques des fournisseurs. Les récentes réformes de la commande publique en France[3] et en Europe[4] réaffirment le rôle incitatif des marchés publics, qui doivent être mis au service des politiques publiques, notamment en matière de développement durable. Les enjeux d'innovation et de performance sociale et environnementale sont donc hissés au cœur de cette « nouvelle » commande publique, au niveau des grands principes que sont la transparence, l'équité et la libre-concurrence.

L'économie circulaire, modèle économique intégré visant à découpler croissance économique et consommation de ressources, permet de générer des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux en améliorant l'efficacité des ressources. A titre indicatif, une étude du club de Rome[5] estimait en 2015 que la transition vers l'économie circulaire en France permettrait de créer plus de 500 000 emplois, de réduire de 66% les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer la balance commerciale à hauteur de 2,5% du PIB.

ECONOMIE CIRCULAIRE :

« L'économie circulaire vise à changer de paradigme par rapport à l'économie dite linéaire, en limitant le gaspillage des ressources et l'impact environnemental, et en augmentant l'efficacité à tous les stades de l'économie des produits. » (source ADEME[6])



[1] Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, 2016. La commande publique : une réforme au service de l'économie, Dossier de présentation, 20p.
[2] Commission Européenne. Public procurement. Page internet : https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_fr
[3] Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics
[4] Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics
[5] The Club of Rome, 2015. The Circular Economy and Benefits for Society Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency, 59p.
[6] ADEME. Economie circulaire. Page internet : http://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire

Dans ce contexte, la volonté politique de s'appuyer sur le levier de la commande publique pour amorcer le changement de paradigme vers l'économie circulaire est manifeste :

▶ Le plan d'action du paquet économie circulaire européen[7] considère que les *« marchés publics […] peuvent donc jouer un rôle clé dans l'économie circulaire »*.

▶ La loi de transition énergétique pour la croissance verte[8] précise que la commande publique est *« mise au service de la transition vers l'économie circulaire »*.

Le Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables[9] ambitionne par ailleurs que 30% des marchés publics comprennent une disposition environnementale à l'horizon 2020.

Dans la pratique, la prise en compte de critères extra-financiers lors de la passation des marchés publics reste toutefois complexe et limitée. L'Observatoire Economique de l'Achat Public des ministères de l'Economie et des Finances estimait en 2013 que seuls 6,7% des marchés publics français supérieurs à 90 000 € HT comportaient une clause environnementale[10].

Après être revenu sur les dernières évolutions du cadre réglementaire applicable à la commande publique, ce *Focus* énumère les différents freins et leviers à la prise en compte de l'économie circulaire dans les marchés publics. Plusieurs bonnes pratiques inspirantes, relevées en France et en Europe, sont également présentées.

Dans le cadre de ce document et du GT copiloté par l'ObsAR et l'Institut de l'économie circulaire, le terme ***« commande publique circulaire »*** désigne, pour une autorité publique, le fait de mettre ses achats publics au service de la transition vers l'économie circulaire.

[7] Commission Européenne, 2015. Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie Circulaire, 26p.
[8] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
[9] MEDDE, 2015. Plan national d'action pour les achats publics durables, 2015 – 2020, 42p.
[10] OEAP, 2013. La lettre de l'OEAP N°32, spéciale recensement 2013, 14p.

CHAPITRE I

NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LE « MIEUX DISANT » AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

La réforme de la commande publique, introduite par la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics[11] et transposée en droit français par l'ordonnance 2015-899 et le décret 2016-360, incite les acheteurs publics à adopter une vision économique englobante, en accord avec les principes de l'économie circulaire, lors de la procédure de passation des marchés publics.

Les exigences en matière de performance économique, sociale et environnementale doivent désormais être prises en compte dès **la définition du besoin** de l'autorité publique et lors de **l'attribution du marché**. Le « **mieux disant** » devient la norme et doit permettre aux acheteurs de privilégier les offres s'inscrivant dans le paradigme de l'économie circulaire.

1. LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DANS LA « JUSTE » DÉTERMINATION DU BESOIN

Le développement durable, et dans ce cadre l'économie circulaire, doivent désormais être intégrés à la **définition préalable du besoin** de l'autorité publique. L'ordonnance 2015-899 précise ainsi que les besoins des acheteurs publics sont déterminés « ***avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale*** »[12]. Le besoin identifié est traduit dans **l'objet du marché public** et impacte donc directement les critères d'attribution et les conditions d'exécution du marché.

a. L'intégration des objectifs d'économie circulaire dans l'objet du marché

Les dispositions relatives à l'économie circulaire peuvent notamment être introduites dans l'objet du marché par le biais des **spécifications techniques**, qui définissent les *« caractéristiques requises des travaux, des services ou des fournitures qui font l'objet du marché public »*. Elles peuvent être formulées *« soit par référence à des **normes ou à d'autres documents équivalents** accessibles aux candidats […] ; soit en termes de **performances ou d'exigences fonctionnelles** […] »*[13], soit en combinant les deux méthodes énoncées.

Concernant l'utilisation des labels sociaux ou environnementaux, le décret 2016-360 précise par ailleurs que l'acheteur peut *« exiger un label particulier »* sous condition que *« les exigences […] ne concernent que des critères qui sont liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution »*[14].

L'ordonnance **2015-899** précise également que les **conditions d'exécution** du marché peuvent *« prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public »*[15].

[11] Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics
[12] Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics
[13] Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics
[14] Idem
[15] Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

b. De nouveaux outils de collaboration public-privé au service de l'innovation

La capacité des autorités publiques à recourir au **« *sourçage* »**, c'est-à-dire d'établir des *« échanges préalables avec les opérateurs économiques »* dans l'optique de mieux définir leurs besoins, est confirmée par le décret 2016-360. Ces études préalables permettent de mieux appréhender l'offre disponible mais ne doivent cependant pas remettre en cause les principes de transparence et d'égalité de traitement de la commande publique.

Dans le cas où l'offre existante ne permettrait pas de répondre aux besoins des acheteurs, le régulateur a également introduit la possibilité d'établir des **« partenariats d'innovation »**. Contractualisés avec un ou plusieurs opérateurs économiques, ces partenariats visent à faire émerger des innovations qui n'existeraient pas encore sur le marché, via le financement des phases de recherche et développement, puis par l'acquisition des *« produits, services ou travaux qui en sont le résultat […] s'ils correspondent aux niveaux de performance et n'excèdent pas les coûts maximums prévus par le partenariat d'innovation »*[16]. Ce nouvel outil est donc à même de faciliter le déploiement de nouvelles offres d'économie circulaire dans les territoires.

2. DE NOUVEAUX CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS PUBLICS

L'article 62 du décret 2016-360 confirme que le « moins disant » n'est plus la norme en matière de commande publique. Le critère prix unique ne peut désormais être considéré que pour *« l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre »*.

Pour tous les autres types d'achats, l'acheteur fonde désormais son choix sur *« **le coût**, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie »* ou sur *« **une pluralité de critères** non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public »*[17].

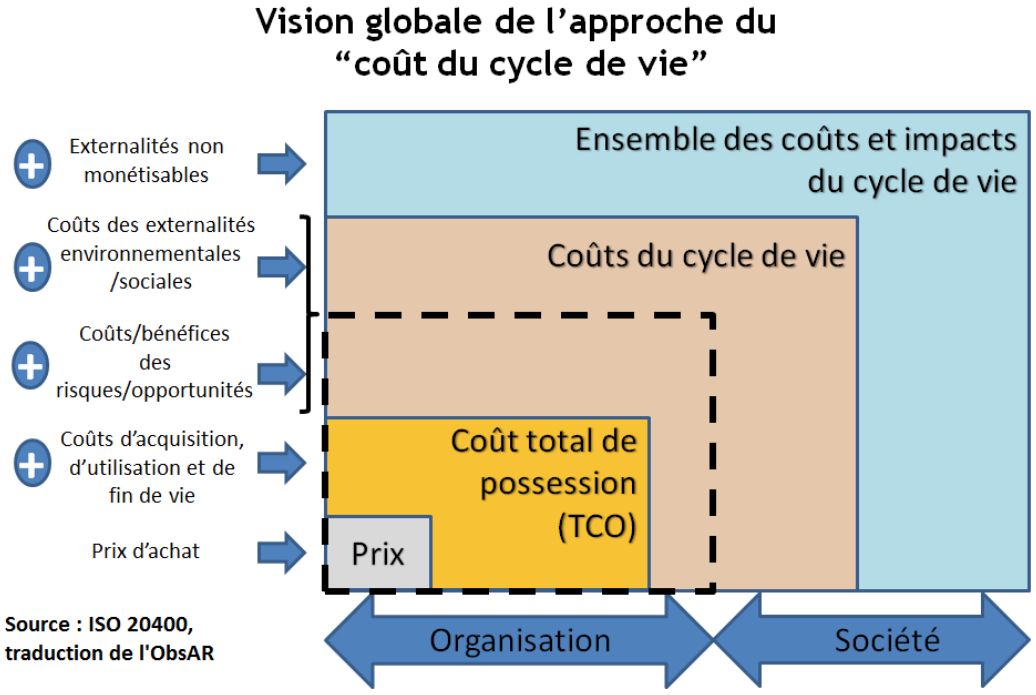
a. Le coût du cycle de vie, nouvel instrument à destination des acheteurs publics

Le **coût de cycle de vie**, critère d'attribution des marchés défini par l'article 63 du décret 2015-360, vise à intégrer l'ensemble des **coûts directs** et des **externalités monétisables** liés au cycle de vie du produit, service ou ouvrage fourni. La méthode de calcul du coût de cycle doit être transparente et réplicable, et la fourniture des données nécessaires ne doit pas nécessiter d'efforts disproportionnés de la part des opérateurs économiques.

A l'heure actuelle, la seule méthode harmonisée de calcul du coût de cycle de vie à l'échelle européenne concerne les véhicules de transports routiers[18]. Des méthodes applicables aux autres types de produits et services sont nécessaires pour généraliser la prise en compte du coût de cycle de vie[19].

[16] Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics
[17] Idem
[18] Directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie
[19] Plusieurs groupes de travail de l'ObsAR sont à l'œuvre pour élaborer des propositions dans divers secteurs d'activité
[20] ISO 20400 : 2017. Achats responsables - Lignes directrices : https://www.iso.org/fr/standard/63026.html

La récente norme ISO 20400 « Achats Responsables »[20] propose le schéma ci-dessous pour définir le coût de cycle de vie.



b. L'évaluation multicritères de l' « offre économiquement la plus avantageuse »

L'article 62 du décret 2016-360 énumère **un ensemble de *« critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux »*** qui peuvent être considérés parallèlement au prix ou au coût des différentes propositions pour déterminer **l'offre économiquement la plus avantageuse** :

> « *a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ;*
> *b) Les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;*
> *c) L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché public lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché public.*[21] »

Des critères relatifs à l'économie circulaire et liés à l'objet du marché, tels que la durée de vie des produits, l'intégration de matières biosourcées et de matières recyclées, ou la réparabilité peuvent donc être pris en compte. La liste des critères évalués, ainsi que les modalités de calcul (méthode, pondération, etc.) doivent être précisés dans les documents de la consultation.

La « *nouvelle* » commande publique permet aux acheteurs d'intégrer l'économie circulaire dès la définition du besoin et lors de l'attribution du marché. Le critère du prix reste pourtant prégnant, à la défaveur des propositions visant à améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources.

La deuxième partie de ce document relève les freins non-réglementaires à la commande publique circulaire et les leviers susceptibles d'être mobilisés.

[21] Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

CHAPITRE II

LES LEVIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Bien que le cadre réglementaire existant permette désormais de prendre en compte des critères extra-financiers lors de la passation des marchés publics, la mise en œuvre effective de la commande publique circulaire est confrontée à des **freins d'ordre politique, organisationnel, et technique** qu'il convient de dépasser.

1. TABLEAU DE SYNTHÈSE DES FREINS ET LEVIERS À LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Typologie	Freins	Leviers
FREINS POLITIQUES ET ORGANISATIONNELS		
Portage politique	Manque de volonté politique pour mettre en œuvre la commande publique circulaire	Mettre en pratique la LTECV[22] : « La commande publique est mise au service de la transition vers l'économie circulaire »
	Pas de prise en compte de l'économie circulaire lors de la « juste » détermination du besoin et de la définition de l'objet du marché	Définir une stratégie ambitieuse de la commande publique circulaire, notamment via les schémas de promotion des achats responsables
Coopération publique-privée	Connaissance insuffisante de l'offre économique disponible, notamment sur les territoires	Généraliser le sourçage (ou « échanges préalables avec les opérateurs économiques »)
	Difficulté pour promouvoir l'innovation via la commande publique (risques juridiques et financiers)	Développer les partenariats d'innovation et les contrats d'engagements réciproques type Green Deals
Reconnaissance du rôle des acheteurs	Absence de gouvernance claire liée à la sous-estimation du rôle des achats publics	Installer une direction achats publics transversale en lien avec les autres services
Professionnalisation	Application juridique stricte du code des marchés publics sans prise en considération des enjeux économiques	Mettre l'économie au cœur de la détermination des besoins et de l'attribution des marchés publics
	Méconnaissance des possibilités offertes par le code des marchés publics et manque d'appropriation des critères extra-financiers : le critère du prix reste majoritairement utilisé	Fournir aux acheteurs publics les outils nécessaires pour sélectionner « l'offre économiquement la plus avantageuse », en particulier via la formation initiale et continue
FREINS TECHNIQUES		
Appropriation de l'économie circulaire	Manque d'acculturation sur le sujet de l'économie circulaire ainsi que sur les objectifs, critères et indicateurs qui peuvent être utilisés	Produire des guides par segment d'achat à destination des acheteurs publics indiquant les critères pertinents relatifs à l'économie circulaire et à la proximité
Evaluation	Pas de référentiel multicritères permettant d'évaluer les propositions en intégrant la performance environnementale	Développer des méthodes d'évaluation multicritères avec pondération intégrant des critères sociaux et environnementaux
	Absence de méthode d'évaluation du coût du cycle de vie (excepté pour les véhicules)	Définir des méthodes harmonisées par type de produits lorsque cela est pertinent
	Fourniture des données nécessaires à l'évaluation susceptible de complexifier l'accès pour certains opérateurs économiques (notamment les PME)	Permettre aux fournisseurs de prouver que leur proposition répond aux critères de l'économie circulaire sans fournir d'efforts disproportionnés
Partage des bonnes pratiques	Manque de visibilité sur les bonnes pratiques de la commande publique circulaire	Référencer les bonnes pratiques et les rendre disponibles sur une base de données commune
	Complexité pour faire rencontrer l'offre et la demande sur les territoires	Simplifier l'accès aux appels d'offres et faciliter le sourçage par le biais de plateformes internet dédiées

[22] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

2. DÉFINIR UNE VÉRITABLE POLITIQUE D'ACHATS PUBLICS CIRCULAIRES

Le développement de la commande publique circulaire repose sur un portage politique fort et sur une reconsidération du rôle de la fonction achats, notamment au sein des collectivités territoriales.

a. Portage politique de l'économie circulaire dans la stratégie achats

La **vision stratégique** des décisionnaires, et notamment des élus dans les collectivités territoriales, est indispensable à la conduite au changement dans les services. La politique d'achats publics doit constituer un pilier de la **stratégie de transition des territoires vers l'économie circulaire**. L'expression de la volonté politique est donc essentielle et doit se manifester à travers un document officiel (délibération du conseil municipal, par exemple) et l'implication personnelle des décideurs. De même, la mise en place d'une **commission transversale d'anticipation** des achats permet de mieux déterminer les besoins de l'autorité publique en cohérence avec ses orientations stratégiques.

La commande publique peut être moteur de l'innovation en matière d'économie circulaire. Pour cela, la coopération entre acteurs publics et opérateurs économiques doit être renforcée via la généralisation du **sourçage**, des **partenariats d'innovation** et des contrats d'engagements réciproques tels que les **Green Deals**[23].

ENCADRÉ : LES SCHÉMAS DE PROMOTION DES ACHATS PUBLICS SOCIALEMENT ET ÉCOLOGIQUEMENT RESPONSABLES, OUTIL DE PROMOTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Les collectivités territoriales dont le montant total annuel d'achats excède 100 millions d'euros par an doivent produire un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables qui *« contribue également à la **promotion de l'économie circulaire** »*[24]. Comme le montre l'exemple de la ville de Paris explicité ci-après, un schéma ambitieux contribue à renforcer et à harmoniser la politique d'achats responsables d'une collectivité territoriale. Le seuil d'achats élevé limite cependant le nombre de collectivités territoriales concernées par la mesure (environ 160[25]).

Le schéma parisien de la commande publique responsable[26]

La ville de Paris a été la première à se doter d'un schéma de la commande publique responsable qui promeut l'économie circulaire via ses 3 axes constitutifs :

1. Impulser la transition écologique pour une ville durable

- ► Elaboration de clauses et de critères d'économie circulaire,
- ► Lutte contre l'obsolescence programmée
- ► Promotion des produits biosourcés, de l'économie de fonctionnalité, du partage, du réemploi et du recyclage
- ► Priorité portée sur la construction et la rénovation du bâti *« pour intégrer la logique d'économie circulaire »*

2. Construire une ville solidaire

- ► Objectif de porter à 20% la part des marchés comportant une clause sociale d'insertion en 2020, avec une attention particulière portée aux *« métiers d'avenir que constituent le secteur de la réparation et du réemploi, de la rénovation thermique et énergétique des bâtiments »*
- ► Lutte contre le gaspillage alimentaire et promotion de l'alimentation durable et des circuits-courts

3. Paris, ville exemplaire

- ► Généralisation du *« sourçage »*, notamment par le biais d'une plateforme internet dédiée
- ► Mise en place d'une commission d'anticipation des achats pour assurer un véritable portage politique
- ► Développer les groupements d'achats à l'échelle du Grand Paris pour favoriser l'économie circulaire

[23] Institut de l'économie circulaire, 2016. Le Green Deal, un outil au service de l'économie circulaire, 6p.
[24] Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire
[25] D'après un calcul réalisé avant l'application de la loi NOTre, qui a facilité les regroupements de collectivités
[26] Mairie de Paris, 2016. Schéma Parisien de la commande publique responsable, 10p.

b. Reconsidérer et professionnaliser le rôle d'acheteur public

A l'image de ce qui se fait désormais dans les entreprises, le **rôle d'acheteur doit être reconsidéré** au sein des autorités publiques. D'un point de vue organisationnel, les collectivités doivent se doter d'une **direction achats** transversale et capable d'interagir avec l'ensemble des autres services. Un organigramme et des objectifs clairs permettent d'assurer la continuité de la politique d'achats publics, notamment pendant les périodes de transition.

Le rôle d'acheteur reste généralement confié à un juriste ou à un responsable *« finances »*, également investi sur d'autres tâches, qui se contente d'appliquer strictement les principes généraux du droit des marchés publics (libre-concurrence, équité, transparence) pour éviter de s'exposer à des conflits d'ordre juridique. L'évolution récente du droit doit être accompagnée d'une **politique de professionnalisation** des acheteurs publics leur permettant d'identifier *« l'offre économiquement la plus avantageuse »*. L'acquisition de **compétences économiques et techniques** (spécifications techniques, évaluation des performances sociales et environnementales, coût du cycle de vie, etc.) est indispensable à la mise en œuvre d'une commande publique plus efficace intégrant des critères relatifs à l'économie circulaire.

La **formation initiale et continue** des acheteurs publics est donc un enjeu central. Plusieurs relais existent d'ores et déjà aux échelles nationale et territoriale tels que les ADEME régionales, le CNFPT, l'IFORE (Institut de formation du Ministère de l'environnement) et l'IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique). La commission économie circulaire et commande publique de l'ObsAR et de l'Institut de l'économie circulaire vise également à développer des formations sur la commande publique circulaire à destination des autorités publiques.

3. DÉVELOPPER LES OUTILS ADAPTÉS À LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Le développement d'outils d'accompagnement des acheteurs est nécessaire pour faciliter la prise en compte de l'économie circulaire dans les marchés publics. Guides pratiques, méthodes d'évaluations harmonisées et plateformes d'échange sont susceptibles de jouer un rôle clé dans le déploiement de la *« nouvelle »* commande publique.

a. Des guides pratiques pour la commande publique circulaire

Le passage du « moins » au « mieux disant » dans la commande publique nécessite un changement de fonctionnement et peut représenter **une complexification** pour les acheteurs et les fournisseurs. De plus, la prise en compte de l'économie circulaire, qui reste un concept assimilé de manière assez hétérogène, requiert d'adopter une **vision englobant l'ensemble du cycle de vie des produits et des services**.

La publication de **guides pratiques** simples d'utilisation, et déclinés selon les différents **segments d'achats** des autorités publiques, faciliterait l'appropriation de l'économie circulaire ainsi que des **objectifs, critères et indicateurs** susceptibles d'être intégrés aux cahiers des charges des marchés publics.

Le guide *Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective*[27] publié en 2016 par le Ministère de l'agriculture est un bon exemple appliqué au **segment d'achat *« alimentation collective »***. Après être revenu sur les enjeux de l'approvisionnement alimentaire durable, il explique notamment *« Comment organiser et rédiger ses marchés publics en vue de favoriser une restauration de proximité et de qualité »*.

La commission « commande publique et économie circulaire » commune à l'IEC et à l'ObsAR vise notamment à rassembler des critères d'économie circulaire applicables aux secteurs du BTP, des transports, des équipements et des consommables usuels.

[27] Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2014. Guide pratique : Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, 92p.

b. Méthodes et outils d'évaluation

Comme vu précédemment, la prise en compte de l'économie circulaire dans la commande publique peut se faire via les spécifications techniques (normes et labels, performances ou exigences fonctionnelles) et les critères d'attribution (coût du cycle de vie ou critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux).

Les impératifs d'objectivité et d'équité de la commande publique imposent de définir des **méthodes d'évaluation transparentes** qui ne nécessitent pas d'efforts disproportionnés de la part des opérateurs économiques quant à la fourniture des données requises. L'harmonisation de ces méthodes, à l'image de la directive 2009/33/CE qui définit le coût de cycle de vie des véhicules, est également souhaitable pour limiter les efforts d'adaptation des fournisseurs d'un marché à l'autre.

En matière de performance environnementale, des outils alternatifs à l'analyse de cycle de vie (souvent très complexe) et au bilan carbone (trop restrictif) doivent être définis pour mieux intégrer et pondérer les différents impacts du cycle de vie des produits. Les travaux liés à la **monétarisation de ces externalités** sont essentiels. Ils permettent de mieux communiquer sur les impacts environnementaux mais également de les intégrer dans le coût de cycle de vie des produits et des services.

c. Les plateformes internet, outils de duplication de la commande publique circulaire

La valorisation des **bonnes pratiques de la commande publique circulaire** permet à d'autres autorités publiques de dupliquer les initiatives existantes. L'utilisation de plateformes internet participatives et libres d'accès, telles que la plateforme nationale de l'économie circulaire[28] est appropriée et favorise le partage d'informations sur les objectifs, critères, méthodes et outils utilisés. A l'échelle européenne, une plateforme de référencement a notamment été constituée par la Commission Européenne[29].

Les plateformes internet peuvent également jouer le **rôle de catalyseur** à l'échelle territoriale pour faire se rencontrer l'offre et la demande en matière de commande publique circulaire. La plateforme francilienne *maximilien.fr*[30] donne par exemple davantage de visibilité aux marchés publics des différentes collectivités de la région Ile-de-France. Elle contribue au sourçage en permettant aux fournisseurs de dialoguer avec les autorités publiques en amont de la procédure de passation des marchés publics. Elle vise enfin à renforcer la **mise en réseau** inter-collectivités pour développer les achats groupés et inter-entreprises pour faciliter les réponses groupées aux appels d'offres.

[28] CIRIDD, Institut de l'économie circulaire. Plateforme nationale de l'économie circulaire. Page internet : http://www.economiecirculaire.org/
[29] Commission Européenne. GPP in practice. Page internet : http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm
[30] Maximilien – Le portail des marchés publics franciliens. Page internet : http://www.maximilien.fr/

CHAPITRE III

RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR LA COMMANDE PUBLIQUE CIRCULAIRE

Cette dernière partie référence plusieurs retours d'expérience de la commande publique circulaire en France et Europe. Certaines des études de cas ci-dessous ont été présentées lors de la commission commande publique de l'Institut de l'économie circulaire et de l'ObsAR. Les autres études de cas proviennent du recensement de bonnes pratiques réalisé par la Commission Européenne[31]. D'autres recueils sur la commande publique responsable[32] et sur la prise en compte de l'économie de fonctionnalité dans les marchés publics[33] ont également été constitués par l'OCDE et le PNUE.

1. EN FRANCE

Les études de cas référencées sont classées selon trois catégories : achats de l'Etat, achats des collectivités territoriales et achats des établissements et entreprises publiques.

a. Achats de l'Etat

APPROVISIONNEMENT TEXTILE RESPONSABLE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE[34]

Contexte :
Le Ministère de la Défense réalise chaque année près de 170 M€ d'achats textiles (vêtements et uniformes). Il a lancé en 2010 un projet pilote d'approvisionnement responsable pour deux lots de vêtements, le premier standard et le deuxième en coton produit en agriculture biologique.

Moyens utilisés :
Des spécifications techniques relatives à la qualité des textiles (concentration en substances toxiques) ont été introduites pour chaque lot. Deux labels (Oeko-Tex et écolabel européen) étaient acceptés comme preuves de conformité.

En ce qui concerne les modalités d'attribution, deux critères relatifs au développement durable ont été considérés pour une pondération globale de 20% :
- Le contrôle des substances utilisées lors de la production
- Le management de l'environnement sur l'ensemble du cycle de vie des produits fournis

Résultats :
Les spécifications techniques ont permis de limiter la teneur des vêtements fournis en substances toxiques et néfastes pour l'environnement. L'approvisionnement en coton produit en agriculture biologique limite l'utilisation de pesticides et d'engrais minéraux qui affectent la qualité des sols et de l'eau et qui génèrent des émissions de gaz à effet de serre.

[31] Commission Européenne, 2012. Green Public Procurement - A collection of good practices, 27p.
[32] OCDE, 2015. Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement, 74p.
[33] PNUE, 2015. Using product-service systems to enhance sustainable public procurement, 49p.
[34] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Sustainable uniforms for the French Navy, 2p.

b. Achats des collectivités territoriales

VILLE DE VENELLES : ACHATS DE PRODUITS DE NETTOYAGE POUR LES ÉCOLES[35]

Contexte :
La ville de Venelles a développé en 2011 une politique d'achats responsables des produits de nettoyage utilisés dans ses 5 écoles.

Moyens utilisés :
Les spécifications techniques exigeaient la fourniture d'un dossier technique environnemental relatif aux produits utilisés, ce rapport étant destiné à être utilisé lors de l'attribution du marché. Des échantillons des produits devaient également être fournis.
Lors de la phase d'attribution, la performance environnementale était pondérée à 20% et récompensait les produits biodégradables et à emballages écoconçus.

Résultats :
Le gagnant du marché a présenté l'offre la plus avantageuse à la fois sur les plans financier, technique et environnemental. La toxicité et l'impact environnemental des produits d'entretien ont été considérablement réduits : ils ne contiennent plus de solvants, atteignent des niveaux élevés de biodégradabilité et les emballages sont réutilisables, réduisant ainsi la production de déchets.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE : APPROVISIONNEMENT EN ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE RESPONSABLE[36]

Contexte :
La Communauté urbaine de Dunkerque a mis en œuvre en 2008 un cadre d'approvisionnement durable pour les équipements informatiques.

Moyens utilisés :
L'objet du marché concernait l'approvisionnement en ordinateurs et écrans. Les spécifications techniques demandaient à ce que les produits répondent aux exigences du label européen Energy Star et d'autres normes et directives européennes.
Des clauses de performance environnementales étaient également inclues (critères d'écoconception visant à minimiser les impacts en fin de vie et à faciliter le recyclage, respect des directives RoHS et DEEE).
Dix critères environnementaux qualitatifs ont finalement été pris en compte lors de la phase d'attribution.

Résultats :
Ce marché a permis de limiter les impacts environnementaux (substances dangereuses, consommation énergétique, fin de vie) liés à l'approvisionnement en équipements informatiques.

[35] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Cleaning products for schools, 2p
[36] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Framework for green IT equipment, 2p.

VILLE DE LENS : APPROVISIONNEMENT EN NOURRITURE BIO DANS LES ÉCOLES[37]

Contexte :
En 2012, la ville de Lens a introduit un objectif de 20% d'alimentation provenant de l'agriculture biologique dans ses écoles.

Moyens utilisés :
Les spécifications techniques du marché précisaient que 20% de l'alimentation devait provenir d'agriculture biologique avec a minima un repas entièrement bio chaque semaine. Des variantes pouvaient être utilisées pour accéder à des taux plus élevés d'alimentation biologique.

Résultats :
La différence de coût de 8% entre repas traditionnel et repas à base d'alimentation biologique a été prise en charge par la ville, et a permis d'augmenter la demande pour les produits de l'agriculture biologique. Les bénéfices environnementaux incluent la réduction de l'utilisation des pesticides et d'engrais.

c. Achats des établissements et entreprises publiques

LE RENOUVELLEMENT DES TENUES DE TRAVAIL DES AGENTS DE LA RATP[38]

Contexte :
La RATP mène une politique d'achat responsable depuis 2012, notamment via la prise en compte de la fin de vie du matériel roulant. Elle a été récompensée lors des Trophées de la commande publique 2015 pour sa démarche globale d'achats durables pour le renouvellement des tenues de ses 27 000 agents d'exploitation.

Moyens utilisés :
La RATP a veillé à inclure des exigences d'écoconception, de traçabilité matière et d'utilisation de matières recyclées pour ses nouvelles tenues. Elle a également travaillé sur le recyclage des anciennes tenues : 30 tonnes collectées pour 87% de valorisation matière.

Résultats :
La démarche d'achats responsables de la RATP a permis de valoriser efficacement les anciennes tenues et de limiter les impacts environnementaux liés à la production de nouvelles tenues.

[37] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Framework for green IT equipment, 2p.
[38] Commission Européenne, 2014. GPP in practice - Organic Food Procurement for School Catering Services, 2p.

L'AXE « ÉCONOMIE CIRCULAIRE » DE LA STRATÉGIE ACHATS DE LA SNCF[39]

Contexte :
La stratégie achats de la SNCF inclut un axe économie circulaire visant à réduire ses coûts en optimisant l'utilisation des ressources.

Moyens utilisés :
- Elargir le recours à l'économie de fonctionnalité (recours à l'usage plutôt qu'à la propriété)
- Travailler sur l'écoconception des produits
- Développer de nouvelles filières de traitement des déchets
- Favoriser les boucles de valorisation courtes, notamment le réemploi en interne

Résultats :
Quelques exemples de cette politique d'achats centrée sur l'optimisation des ressources sont déjà visibles :
- Les engins de travaux publics de la SNCF sont désormais vendus pour réemploi (bénéfices économiques et environnementaux).
- L'écoconception de pièces de suspension caoutchouc-métal permet de les reconditionner par récupération des armatures métalliques. Le prix de la pièce reconditionnée est inférieur et des économies de métal sont réalisées.
- La participation au programme FRIVEP visant à massifier les gisements inter-entreprises de vêtements de travail pour développement une filière de recyclage viable.

2. EN EUROPE

Les autres pays européens avancent également en matière de commande publique circulaire. Les trois études de cas référencées ci-dessous donnent un court aperçu des outils déployés hors des frontières françaises.

ACHAT DE MEUBLES DURABLES AU DANEMARK[40]

Contexte :
En 2013, le gouvernement danois a lancé une nouvelle stratégie sur la « commande publique intelligente » incluant un axe sur l'approvisionnement en produits constitués de bois durable. Dans ce cadre, l'entreprise publique SKI (organisation en charge d'achats publics groupés au Danemark) a lancé un marché d'achats groupés de produits en bois durables pour 60 communes.

Moyens utilisés :
Des exigences de performance environnementale ont été inclues aux spécifications techniques parmi lesquelles :
- L'absence de substances chimiques indésirables énumérées dans la liste dédiée de l'Agence Danoise de la protection de l'environnement,
- La réalisation des exigences environnementales couvertes par l'écolabel « the Nordic Swan » (concentration d'additifs chimiques, méthodes de traitement de surface du bois, etc.)
- Le caractère démontable des meubles pour récupérer les pièces métalliques
- Des exigences de performance environnementale relatives aux plastiques et textiles utilisés
- Utilisation de bois recyclé ou certifié durable

Résultats :
Le contrat signé avec le fournisseur sélectionné s'élève à 27 millions d'euros. Actuellement, 67 municipalités achètent et utilisent des meubles durables grâce à cet accord cadre. Il permet de générer des économies financières jusqu'à 26% par rapport à un marché traditionnel. Les bénéfices environnementaux sont liés à la diminution d'utilisation de substances toxiques et à la possibilité de désassembler les meubles pour optimiser l'utilisation des ressources en fin de vie.

[39] Présentation réalisée lors de la 3ème session de la commission commande publique et économie circulaire IEC/ObsAR
[40] Commission Européenne, 2016. GPP in practice - Procuring sustainable furniture in Denmark, 3p.

LE RECYCLAGE DE L'ASPHALTE POUR LE RESURFAÇAGE DES ROUTES À HAMBOURG (ALLEMAGNE)[41]

Contexte :
Les autorités de Hambourg ont œuvré depuis les années 1980 en vue d'augmenter l'utilisation d'asphalte recyclé à partir de routes existantes. Cet asphalte reconditionné comprend environ 95% d'agrégats minéraux et 5% de bitume. L'objectif de la ville est désormais de recycler 100% des matériaux de construction lors du reconditionnement des voies de la ville.

Moyens utilisés :
- Développement des moyens techniques permettant de régénérer l'asphalte existant pour resurfaçage.
- Production du nouvel asphalte à basse température pour limiter la consommation énergétique

Résultats :
Le resurfaçage permet de générer des économies de coût (-30% par rapport à un surfaçage traditionnel) ainsi que de nombreux bénéfices environnementaux (économies de matière et d'énergie, réduction des émissions de gaz à effet de serre et des autres émissions nocives).

LE RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE VÉHICULES DE LJUBLJANA (SLOVÉNIE)[42]

Contexte :
La ville de Ljubljana a décidé en 2009 de renouveler sa flotte de véhicules avec plusieurs objectifs : la reprise de l'ancienne flotte, le passage à un modèle d'économie de fonctionnalité (consommation d'usage plutôt qu'un achat) en incluant a minima 10% de véhicules hybrides.

Moyens utilisés :
Les spécifications techniques du marché énuméraient des exigences d'éco-efficience (rejets de CO2/km limités) et de qualité. Les véhicules en réemploi ayant parcouru moins de 10 000 kms étaient également acceptés.

Résultats :
Les véhicules hybrides permettent de réaliser des économies de carburants (entre 30 et 50%) par rapport à des véhicules classiques, et donc de réduire les émissions de dioxyde de carbone. Les batteries peuvent désormais être recyclées en fin de vie, ce qui limite leur impact environnemental en fin de vie.

[41] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Recycled asphalt used for road resurfacing, 2p.
[42] Commission Européenne, 2012. GPP in practice - Hybrid cars for city administration, 1p.

L'Observatoire des Achats Responsables

L'Observatoire des Achats Responsables (ObsAR), est un « think tank » privé / public qui a pour objectif d'offrir aux entreprises et organisations un lieu privilégié d'échanges, de connaissance et d'approfondissement des politiques et bonnes pratiques en matière d'achats responsables. Association loi de 1901 fondée en septembre 2010, l'ObsAR est un espace de réflexion, libre et indépendant de toute contrainte politique ou économique, qui :

- anime des groupes de travail réunissant ses adhérents et des organismes de référence publics et privés, à forte légitimité, qui s'engagent dans une démarche d'échanges et de partage de pratiques et de méthodes d'achats porteurs de développement durable,
- édite des brochures de sensibilisation et guides pratiques qui facilitent les démarches opérationnelles des acheteurs responsables,
- contribue à l'élaboration de normes et référentiels « RSE et achats » (norme NFX 50-35 « achats responsables » et ISO 20400 « sustainable procurement », ...) et intervient pour des évolutions réglementaires auprès des pouvoirs publics français et européens,
- publie annuellement avec OpinionWay le Baromètre des Achats Responsables, mesure de la maturité des acheteurs et des politiques d'achats responsables,
- travaille en partenariat avec de nombreux réseaux et assure par ses « matinales » thématiques, son Forum annuel et sa participation à de nombreuses conférences la promotion et la diffusion des bonnes pratiques d'achats responsables.

L'ObsAR est membre de la Plateforme nationale d'action globale pour la RSE.

Institut de l'économie circulaire

L'Institut de l'économie circulaire est une association multi-acteurs dont l'ambition est de :

- Fédérer et impliquer tous les acteurs et experts concernés dans une démarche collaborative
- Mutualiser les compétences et ressources, de manière à mener des réflexions collectives sur les sujets associés à l'économie circulaire
- Faciliter les échanges de savoir et d'expérience entre tous les experts et acteurs impliqués
- Promouvoir et dynamiser la recherche, l'expérimentation et les réalisations concrètes sur l'économie circulaire
- Faciliter la création de synergies entre les acteurs afin de favoriser l'émergence de projets multipartites
- Faire évoluer la législation et la réglementation pour dynamiser l'économie circulaire
- Communiquer afin d'assurer la promotion de l'économie circulaire et améliorer ainsi sa compréhension par le plus grand nombre