

Groupe de travail « clauses environnementales »

Responsable du groupe de travail : M. **Antoine GOXE**, chargé de mission au CERDD

Membres du groupe de travail : Joéla DAVALO (Vilogia), Bénédicte KOCH (PFRA – SGAR), Sabine GUILLERMET (PFRA - SGAR), Betty LECOMTE (MEL), Magali MARTINEAU (Région HdF), Olivier BURY (DREAL HdF), Pierre DEFEVER (APASP NPDC - Picardie), Guillaume DEVAUX (Vilogia), Olivier GRAFFIN (AFNOR), Anthony JAUGEARD (ADEME HdF), Laurent TRAVERT (FFB 59/62).

1. Contexte des clauses environnementales dans les marchés publics en France

Le développement des pratiques d'achat public durable est un processus continu depuis plus de 15 ans en France, en Europe et dans le monde. Il s'inscrit dans le mouvement pour le développement de modes de production et de consommation responsables, engagé au niveau international. Ainsi, dans le cadre du nouvel *Agenda 2030* des Nations-Unies, adoptés en septembre 2015 par 193 États, 17 Objectifs universels de Développement Durable ont été définis (ODD), dont l'ODD n°12 : « Établir des modes de consommation et de production durables », qui comporte une cible spécifique sur l'achat public : « 12.7 Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales »¹.

La France, dans le cadre de sa **Stratégie Nationale de Transition Écologique vers le Développement Durable**², se fixe comme objectif de mener « *une politique de commande publique durable ambitieuse, soutenant l'achat de produits et services issus du commerce équitable, engageant ses partenaires dans le cadre du Plan national d'action pour les achats publics durables, et réduisant l'impact environnemental du fonctionnement de ses administrations.* » (SNTEDD 2015-2020, p. 102).

L'ambition de la France en la matière est formalisée par le **Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables 2015-2020**, adopté en février 2015. Le PNAAPD 2015-2020 fixe des objectifs pour la commande publique en France à l'horizon 2020³ :

- 25 % des marchés passés au cours de l'année comprennent au moins une disposition sociale.
- 30 % des marchés passés au cours de l'année comprennent au moins une disposition environnementale.
- Dès l'étape de la définition du besoin, 100 % des marchés font l'objet d'une analyse approfondie, visant à définir si les objectifs du développement durable peuvent être pris en compte dans le marché.
- 60 % des organisations publiques (services de l'État, établissements publics, collectivités locales et établissements publics locaux, établissements hospitaliers) sont signataires de la charte pour l'achat public durable en 2020 (charte promue par le présent plan d'action).
- 100 % des produits et services achetés par les organisations publiques sont des produits à haute performance énergétique, sauf si le coût global des produits et services à haute performance énergétique est supérieur à celui des produits et services classiques, et dans la mesure où cela est compatible avec l'adéquation technique et la durabilité au sens large.
- 80 % des organisations réalisant des achats de papier, d'appareils d'impression, de fournitures, de mobilier, de vêtements, de matériel de bureautique prennent en compte la fin de vie de ces

1 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/sustainable-consumption-production/>

2 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-de,42115.html>

3 PNAAPD 2015-2020, pp. 9-10. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-national-d-action-pour-les.html>

produits, que ce soit dans les conditions d'exécution du marché ou dans une démarche globale de gestion de la fin de vie des produits (recyclage, réemploi, traitement des déchets...).

À ce stade cependant, aucun dispositif de suivi de ces objectifs du PNAAPD 2015-2020 n'est en place⁴. Ces objectifs se trouvent complétés et renforcés par la **Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015**, dont plusieurs dispositions concernent directement la commande publique. L'article 70-V indique notamment que « *La commande publique durable est mise au service de la transition vers l'économie circulaire [...] elle contribue à faire émerger et à déployer des pratiques vertueuses, notamment en matière d'économie de la fonctionnalité [...]* ».

D'un point de vue juridique, le corpus juridique et technique relatif à l'achat public durable s'est considérablement développé ces quinze dernières années, tant au niveau international (PNUE, OCDE), Européen que national⁵.

Si les possibilités de recours à des clauses environnementales se sont diversifiées et précisées, force est de constater que **leur nombre reste marginal en France**. Selon les recensements des marchés publics de l'Observatoire Economique de l'Achat Public (OEAP), **seuls 2,6 % des marchés de 90 000 € HT et plus comportaient une clause environnementale en 2009, niveau passé à 6,7 % en 2013**.

La marge de progrès est ainsi conséquente avec l'objectif fixé par le PNAAPD 2015-2020 de **30 % des marchés passés au cours de l'année comprenant au moins une disposition environnementale** en 2020.⁶

2. Une situation impossible à caractériser dans les Hauts-de-France

Le Groupe de travail a cherché à identifier des sources de données fiables pour avoir une idée de cette situation dans les Hauts de France. Il s'avère qu'elles sont quasi-inexistantes :

- **Les données du recensement l'Observatoire Economique de la Commande Publique** (OECP, ex-Observatoire Economique des Achats Publics) **sur les clauses environnementales ne paraissent pas exploitables en l'état**. Outre les limites des données de l'OECP précisées en introduction de ce dossier, celles sur les clauses environnementales ne sont nourries que par une seule case à cocher par l'acheteur dans la fiche de recensement de l'OECP (case « mise en œuvre d'une clause environnementale »). Or les clauses environnementales sont de natures diverses et ont des impacts variables.
- **Les données du Baromètre des Achats Responsables** de l'Observatoire des Achats Responsables (ObsAR). Le Baromètre des Achats Responsables est réalisé annuellement par le biais d'une enquête en ligne à destination des acheteurs publics et privés par l'institut OpinionWay. Les données sont déclaratives. Le traitement de ces données permet de distinguer les réponses des acheteurs publics. **Le traitement statistique ne régionalise pas ces données**. Après échange avec le secrétaire général de l'ObsAR Gérard Brunaud, un tel traitement des données recueillies est possible, mais implique d'en passer la commande auprès d'OpinionWay.

Ces deux sources présentent des inconvénients et aucune autre n'est identifiée.

4 La question a été évoquée lors du séminaire national « Achats publics responsables : engagements et réussites » organisé le 7 décembre 2016 au MEEM : il s'agit d'un des chantiers prioritaires de 2017, selon Mme L. Trannoy (CGDD – MEEM).

5 Le PNAAPD 2015-2020 en propose une synthèse chronologique, pp. 11 à 21.

6 À noter : l'auto-saisine du Conseil Economique Social et Environnemental sur « *La commande publique responsable : enjeux / actions* », en date du 12 avril 2016. La Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE va mener une évaluation des actions publiques déployées par le PNAAPD 2015-2020 et plus largement des différents dispositifs existants pour favoriser l'achat public durable, afin de contribuer à « *faire émerger diverses pistes permettant d'accélérer la transition vers une commande publique plus responsable d'ici la prochaine décennie*. » L'achèvement des travaux du CESE est prévu pour le deuxième trimestre 2017. Cf. <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines/commande-publique-responsable-enjeuxactions>

Dans ce contexte, le groupe de travail s'est fixé trois objectifs :

1. Produire des éléments chiffrés de suivi de l'évolution des clauses environnementales dans les marchés publics en Hauts-de-France ;
2. Recueillir les difficultés rencontrées par les acheteurs / les entreprises pour intégrer des dispositions environnementales dans les marchés / dans les réponses ;
3. Proposer une animation régionale pour identifier, recueillir et diffuser les bonnes pratiques sur des types de marchés concrets, et ainsi outiller et qualifier les acheteurs publics.

Il s'agit en effet du sens à donner à cet exercice : améliorer les pratiques d'achats, contribuer à l'information des acheteurs. Ces remarques renvoient, au-delà du suivi à réaliser, à la question de **l'évaluation des impacts de la commande publique, notamment en termes de développement durable.**

3. Propositions du Groupe de Travail « Clauses environnementales » à l'Assemblée Générale de l'ORCP

3.1. Production d'indicateurs de suivi de l'évolution des clauses environnementales

Le GT suggère de distinguer entre les différents types de « dispositions environnementales », en s'appuyant sur les propositions du PNAAPD 2015-2020⁷ :

- *La dimension environnementale de l'objet du marché (doit se traduire par au moins une clause contractuelle) ;*
- *La dimension environnementale est prise en compte dans les spécifications techniques ;*
- *La dimension environnementale est prise en compte dans les conditions d'exécution du marché ;*
- *un ou plusieurs critères d'attribution liés au développement durable sont pris en compte, assortis d'au moins une clause contractuelle associée au(x) critère(s). Il peut s'agir des performances en matière de protection de l'environnement, des performances en matière de développement des approvisionnements directs des produits de l'agriculture, du coût global d'utilisation ou des coûts tout au long du cycle de vie.*

Proposition 1 : suggérer à l'OECP quelques modifications pour la rubrique « mise en œuvre d'une clause environnementale » dans la fiche de recensement économique des achats publics.

Remplacement de la case « mise en œuvre d'une clause environnementale » par les cases suivantes :

- L'objet du marché comporte une dimension environnementale OUI / NON
- La dimension environnementale est prise en compte :
 - dans les spécifications techniques OUI / NON
 - dans les conditions d'exécution OUI / NON
 - par la définition d'un objectif de performance OUI / NON
- Un ou des critères d'attribution liés au développement durable sont pris en compte OUI / NON

Limites de la proposition 1 : si elle est acceptée par l'OECP, elle ne permettrait de disposer de données plus fines et interprétables qu'à partir de 2018 ou 2019, et qui ne concerneront que les marchés de plus de 90000€ HT.

Proposition 2 : Organiser dès 2017 une enquête régionale sur les clauses environnementales dans les marchés publics, sous l'égide de l'ORCP.

Quoi : enquête sur les clauses environnementales dans les marchés publics en Hauts de France

L'enquête s'inscrirait dans une logique globale (comme le recensement de l'OEAP qui n'a comme critère

7 PNAAPD 2015-2020, p. 6.

que celui du volume du marché : + de 90 000 € HT), et non en se concentrant sur un type de marché ou un segment.

Cependant, des questions subsidiaires permettraient de mieux cibler les marchés concernés (marchés de travaux, marchés de services, marchés de fournitures)

Qui : les acheteurs publics des Hauts-de-France

Estimation du nombre d'acheteurs en Hauts-de-France : entre 12000 et 15000.

Toutes les structures soumises à l'ordonnance de 2015 sont concernées par les clauses environnementales, mais toutes n'ont pas la même capacité à les mettre en œuvre. Il est proposé de lister ces entités et d'en faire un échantillonnage pour l'enquête.

Ces éléments d'« identité » des acheteurs seront croisés avec les réponses pour mieux faire apparaître les réussites et les besoins par type de structure acheteuse.

Comment : Passation d'une enquête par questionnaire en ligne

Cette enquête serait réalisée dans le cadre de l'ORCP.

Cependant, cela pose la question des moyens mis à disposition pour le recueil des données, leur traitement, ainsi que de la propriété des données récoltées. L'ORCP a-t-il un statut ? Cette enquête est-elle menée directement par le groupe, est-elle externalisée ? Doit-elle être mutualisée avec une autre initiative de ce type d'un autre GT de l'ORCP ?

Pour réduire les coûts et faciliter la passation de l'enquête, le GT propose de travailler *via* une enquête dématérialisée (formulaire web permettant un traitement statistique automatique, sans coût).

Néanmoins, pour maximiser le nombre de retour, il paraîtrait judicieux d'accompagner ce questionnaire par un courrier officiel, du Président de l'ORCP et/ou du Préfet de Région (pose la question de la constitution du fichier des destinataires, de la reproduction et de l'affranchissement si courrier papier...).

Résultats attendus : Une connaissance plus fine des clauses environnementales mises en place par types de structures acheteuses, par types de marchés, voire par segment d'achat. Cette connaissance permettra d'enrichir la connaissance des difficultés et freins à la mise en place de ces clauses (axe 2 de la feuille de route du GT), et nourrira la programmation de temps de qualification des acheteurs publics pour renforcer la mise en place de clauses environnementales en Hauts-de-France (axe 3 de la feuille de route du GT).

3.2. Recueil de difficultés et freins au développement des clauses environnementales

Plusieurs catégories de difficultés et freins ont été identifiées par le GT :

> **Question du temps disponible par acheteur pour préparer un « bon marché »** : temps pour le *sourcing*, temps nécessaire pour la rédaction d'un « bon cahier des charges », temps nécessaire pour mettre en place des clauses environnementales... Ce temps sera difficile à mobiliser s'il n'est pas inscrit dans la politique achats de la structure.

> **Question de la professionnalisation des acheteurs.** Il demeure une certaine résistance à la mise en place de clauses environnementales, du fait de la crainte des risques d'infructuosité des marchés, ou de recours contentieux (de ce point de vue, le recours aux éco-labels peut être perçu comme élitiste, car perçu comme risqué). La qualification des acheteurs constitue donc un axe majeur de progrès : formation, échanges de bonnes pratiques, ressources mobilisables (fiches pratiques, « doctrine » pour les acheteurs...)

> **Question de la spécialisation des acheteurs.** Plus un acheteur est « généraliste », moins il a les capacités d'approfondir sa connaissance des solutions et des clauses environnementales pouvant être mises en place dans tel ou tel segment d'achat pour tel ou tel produit ou service (connaissance des normes, labels et de leurs spécifications techniques...). Au sein des gros comptes, favoriser cette spécialisation constitue un axe d'amélioration. Les acheteurs généralistes, à plus forte raison au sein de petites structures (petites communes, petits établissements publics...) ont besoin d'éléments « clés-en-main » pour intégrer des

clauses rapidement dans leurs marchés.

> **Question du suivi de l'exécution du marché et de ses clauses contractuelles.** Le manque de temps consacré au suivi de l'exécution des marchés, en particulier des clauses environnementales constitue une faiblesse pour leur mise en œuvre effective. Quelle est la capacité réelle des acheteurs d'assurer un tel suivi avec si grande diversité de clauses possibles ?

> **Question des coûts des clauses environnementales.** Un acheteur public doit satisfaire un besoin et dispose d'une enveloppe pour ce faire. Il doit donc opérer des arbitrages qui se font le plus souvent sur le critère prix. Exemple : dans un marché de construction, le cas de la mise en œuvre d'une clause « chantier propre ». Cette clause génère des coûts financier (mise en place de bennes de tri de matériaux, logistique) et en temps (plus la contrainte de l'espace nécessaire sur le chantier, très forte en milieu urbain !).

Toujours dans le domaine de la construction, les surcoûts liés au recours aux éco-matériaux. Possible de les absorber par la réduction des chutes de chantier, car matériaux de meilleure qualité. L'usage des Fiches de Déclaration Environnementale et Sanitaire (FDES) sur les produits et matériaux pour remplir les CCTP constitue également un axe de progrès pour les acheteurs.

Il paraît nécessaire de développer les retours d'expériences chiffrés en coût global ou en analyse du coût du cycle de vie (ACCV) pour démontrer les économies générées par la mise en place de clauses environnementales, ainsi que les bénéfices induits sur les entreprises françaises et régionales qui développent des solutions parfois plus chères selon le critère prix, mais qui s'avèrent plus économiques dans la durée du fait d'une meilleure qualité. ***C'est également un moyen de stimuler l'innovation et de contribuer à la dynamique régionale de Troisième Révolution Industrielle (REV3).***

3.3. Préconisations pour l'accompagnement et la montée en compétence des acheteurs publics

Le GT « Clauses environnementales » préconise de travailler sur les conditions de possibilité d'amélioration de la performance de la commande publique en matière d'environnement et de développement durable. C'est ce qui donne du sens aux données qui pourront être produites et suivies.

La principale condition est la montée en qualification des acheteurs et des décideurs.

Des outils de qualité sont produits pour les aider. Exemples récents :

- Guide LOCALIM du MAAF sur les achats publics de restauration collective (oct. 2016)⁸
- Guide « L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques », DAJ – GEM DD / ADEME (oct. 2016)⁹

Néanmoins, il apparaît indispensable de favoriser les rencontres physiques entre acheteurs, pour fluidifier les échanges de bonnes pratiques.

Proposition 3 : Créer un réseau régional d'acheteurs et de décideurs sur la commande publique durable, sur le modèle des réseaux régionaux « Réseau Grand Ouest », « 3AR », ou animés par l'ARPE PACA et RhônAlpEnergie Environnement¹⁰, sous l'égide de l'ORCP, en s'appuyant sur les expériences du réseau NPDC, moins actif depuis quelques années, et sur le récent réseau ResPIR (réseau picard des achats responsables créé en décembre 2014).

Ce réseau régional organiserait la programmation de plusieurs temps thématiques sur des sujets précis. Une idée proposée est de partir des impacts environnementaux et/ou sanitaires par types de marchés pour recueillir des retours d'expériences inspirants, des points de vue de spécialistes, et de les capitaliser pour proposer des éléments de « doctrines » pour les acheteurs (« les bonnes questions à se poser »).

Exemples :

- > Rencontre sur la gestion des déchets de chantier (laine de verre) dans les marchés de construction
- > Rencontre sur les marchés de service pour l'entretien des espaces verts (produits phytosanitaires)
- > Rencontre sur les marchés de renouvellement de flotte de véhicules

8 Cf. <http://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

9 Cf. <http://www.economie.gouv.fr/daj/guide-climat>

10 Ces réseaux proposent des rencontres sur des sujets concrets, capitalisent et diffusent les bonnes pratiques. Ils sont réunis au sein de l'inter-réseau Commande Publique et Développement Durable, animé par le CGDD – MEEM.

Cette programmation serait nourrie par les éléments de connaissances produits par l'enquête régionale annuelle de l'ORCP sur les clauses environnementales.