L'évolution de la prise en compte de l'environnement et de l'économie circulaire dans la commande publique













François GUILLAUD
Avocat - Commande
publique

FORMATION 13 DÉCEMBRE 2021

Petite histoire de la relation commande publique environnement



- 2015, la reconnaissance
- 2020, le rendez-vous manqué
- 2021, la loi Climat et loi empreinte environnementale du numérique





La double contrainte

Droit le de la commande publique

Economie circulaire



liberté d'accès à la commande publique

égalité de traitement des candidats



Les Acteurs publics

spécifications techniques` très excluantes

peu de référentiels communs (ex : ACV)

proximité géographique



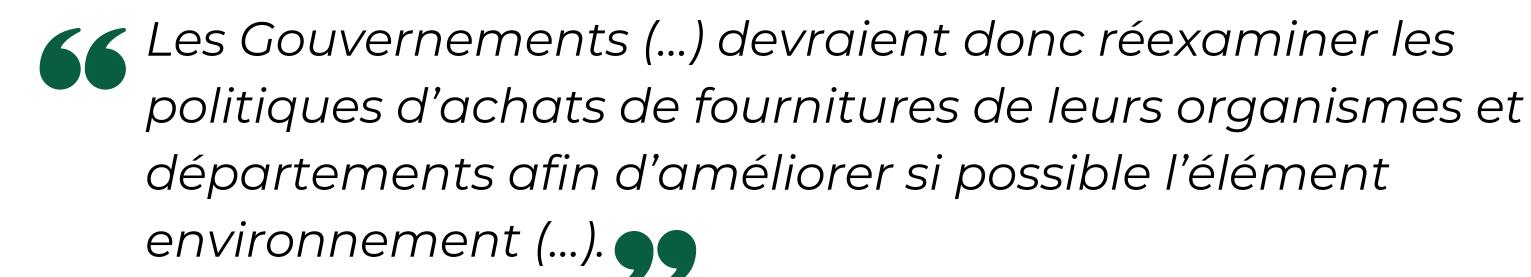
Les sources internationales et européennes

Petite histoire de la prise en compte de l'environnement dans la commande publique...

Une perspective internationale dans un premier temps :



Conférence de RIO en 1992 : adoption du programme "Action 21" des Nations Unies qui prévoit que :





Ce programme a ensuite été décliné en "Agendas 21" et mis en oeuvre dans les Etats parties par les collectivités locales





l'OCDE adopte une recommandation sur l'amélioration des performances environnementales des marchés publics écologiques



Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable : création d'une « task force » sur les marchés publics durables + le Rapport final prévoit d'encourager la prise en compte du développement durable lors de la passation des marchés publics

Une perspective européenne ensuite

- La Commission européenne a commencé à aborder la question des rapports entre environnement et commande publique dès le milieu des années 90 (suite à l'intégration d'un tel objectif dans le Traité de Maastricht, art.130)
- → Dans son Livre Vert de 1996 : « Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes et réflexions pour l'avenir » : intégration d'un objectif de protection d'environnement pour les marchés publics. Une idée confirmée dans une communication de 2001 de la Commission



Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE:



revoit la formulation des critères d'attribution du marché (art.67)



les pouvoirs adjudicateurs se fondent, pour attribuer les marchés publics, sur l'offre économiquement la plus avantageuse :

"sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/ efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et <u>peut</u> tenir compte du meilleur rapport qualité/ prix, qui est évalué sur la base de <u>critères</u> comprenant des aspects qualitatifs, <u>environnementaux</u> et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné"





2015, la reconnaissance



LTECV contient des dispositions dans 3 domaines d'action :

















Demande et comportement des personnes publiques



La gestion des déchets

OOMANNE DISCHONDERS

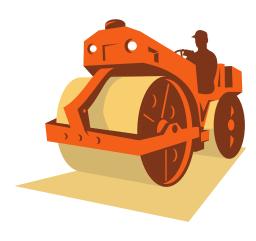


La gestion des déchets :



 « La commande publique durable est mise au service de la transition vers l'économie circulaire et de l'atteinte des objectifs mentionnés au présent I ».

Des objectifs précis pour 2020 sont énumérés au I dudit article, comme :



- la réduction de 10 % des déchets ménagers,
- la valorisation matière de 55 % des déchets non dangereux, non inertes,
- ou encore la réduction de 30 % des déchets non dangereux, non inertes, admis en installation de stockage.



La gestion des déchets des chantiers de construction et d'entretien routiers (art. 79) :



 Au plus tard en 2020, l'Etat et les collectivités territoriales s'assurent qu'au moins 70 % des matières et déchets produits sur les chantiers de construction ou d'entretien routiers dont ils sont maîtres d'ouvrage sont réemployés ou orientés vers le recyclage ou les autres formes de valorisation matière



• Tout appel d'offres que l'Etat ou les collectivités territoriales publient pour la construction ou l'entretien routiers intègre une exigence de priorité à l'utilisation des matériaux issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets.



La notion de "commande publique durable"

OONANKO KACAMONAKA

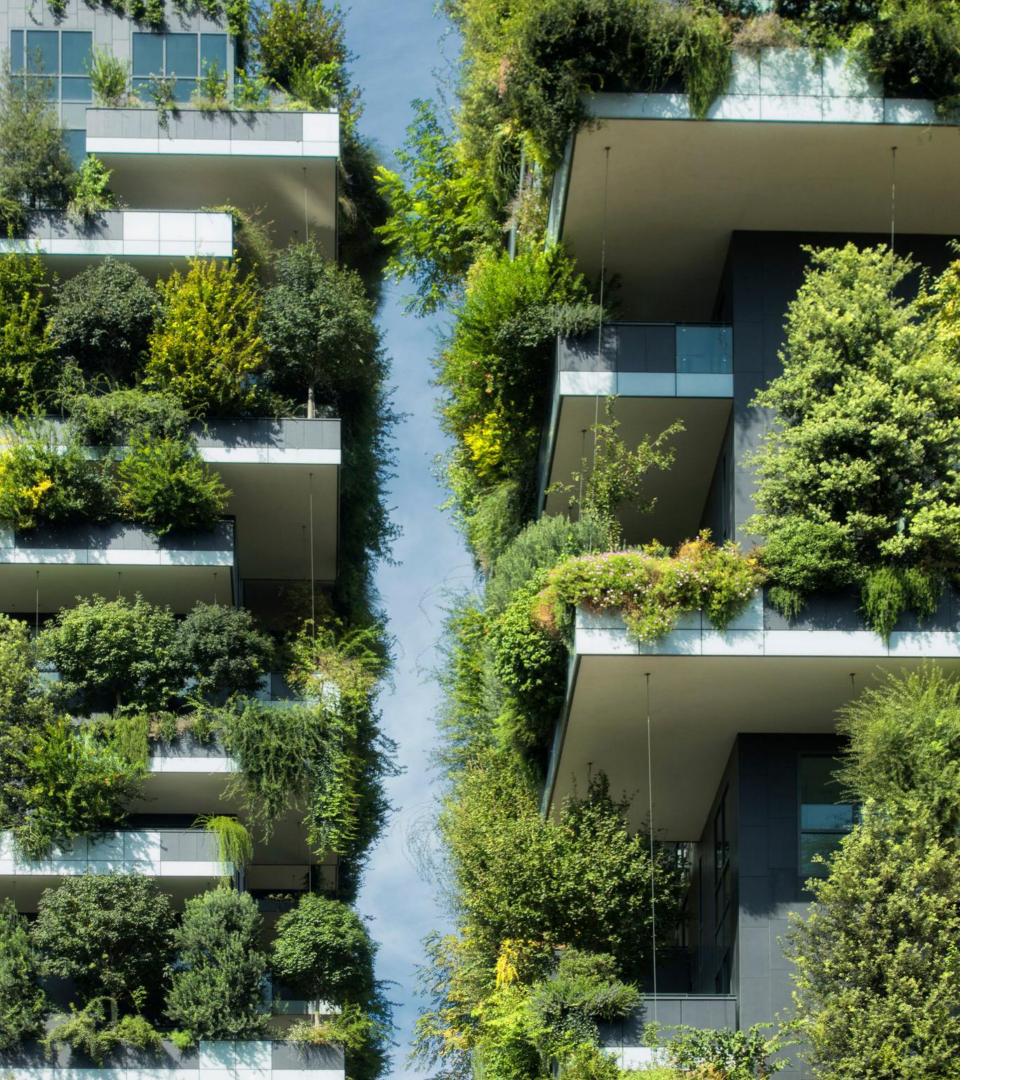




 Introduction de la notion de « commande publique durable » = art.70 modifie l'article L. 541-1 du Code de l'environnement :

"La commande publique durable est mise au service de la transition vers l'économie circulaire et de l'atteinte des objectifs mentionnés au présent I. Par son effet d'entraînement, elle contribue à faire émerger et à déployer des pratiques vertueuses, notamment en matière d'économie de la fonctionnalité, de réemploi des produits et de préparation à la réutilisation des déchets, et de production de biens et services incorporant des matières issues du recyclage."

 Aucune obligation => n'est notamment pas opposable aux collectivités et ne figure pas dans les textes relatifs à la commande publique



L'exemplarité pour les marchés de construction



La demande et le comportement des personnes publiques :

• « Exemplarité énergétique et environnementale » = art. 8 + voir décret application Décret du 21 décembre 2016



« Toutes les nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales font preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et sont, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale ».

=> une notion plus inspirante que contraignante!







Quelques bâtiments BEPOS ...





Résidence Bertillon

VilleParis (75)Surface4275,00 m²BâtimentLogements collectifs - PrivéConsommation kWhep/(m².an)TravauxNeufConstruction2019

Fiabilité Certifié, En cours de certification Livraison

Niveau BEPOS effinergie 2017



06-2020



Paris Cévennes

Ville Paris (75) m^2 Surface Bâtiment Logements collectifs - Privé Consommation kWhep/(m2.an) Neuf Travaux Construction 2019 Certifié, En cours de certification Fiabilité Livraison 02-2020 BEPOS effinergie 2017 Niveau



llot Fertile - Logements

Ville Paris (75) Surface m²
Bâtiment Logements collectifs - Privé Consommation kWhep/(m².an)

Travaux Neuf
Fiabilité Certifié, En cours de certification

Niveau BEPOS effinergie 2017



L'OBSERVATOIRE DES BÂTIMENTS BEPOS ET BASSE CONSOMMATION











Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire 10 février 2020 (AGEC)

RIEN dans <u>le projet initial</u> du gouvernement sur la commande publique.

Au fil de la construction de la loi, certaines dispositions sont ajoutées, majoritairement par la commission de l'Assemblée nationale.

Constats qui ressortent des débats et des amendements intervenus sont souvent les mêmes :

- la commande publique représente environ <u>10% du PIB</u>;
- la commande publique doit <u>montrer l'exemple</u> et être moteur d'une politique d'achat plus vertueuse.

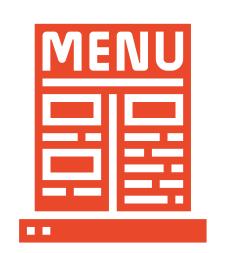
Le résultat final : quelques dispositions adoptées mais une construction désordonnée.

Pas de grande révolution pour la commande publique circulaire!





Ce que nous allons aborder



Dispositions générales









Modification de l'article L.228-4 C. Env. (Art 59)



Dispositions applicables aux achats - fournitures (Art 55)



Dispositions applicables aux achats - certaines fournitures (Art 58)



Constructions temporaires (Art 56)



Logiciels (Art 55)



Pneumatiques (Art. 60)



Marchés liés aux opérations de construction et de rénovation

Recours à des matériaux de réemploi



Modification de l'article L.228-4 C. Env. (Art 59)





La commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère biosourcé.

Dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, elle prend en compte les exigences de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de stockage du carbone et veille au recours à des matériaux de réemploi ou issus des ressources renouvelables.





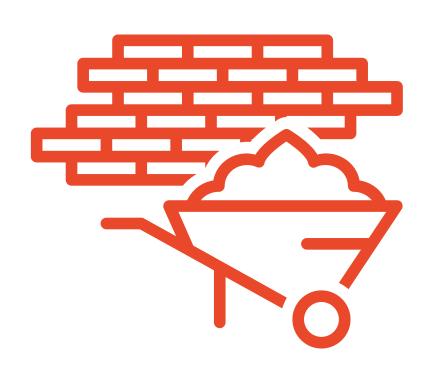
EN PRATIQUE:

Possibilité d'accompagnement par un <u>AMO Réemploi</u> pour la rédaction des marchés et pour être assisté dans le choix des entreprises.

Attention: le recours à des matériaux de réemploi implique généralement des extensions de garanties, étant considérée par les assureurs comme une technique non courante de construction, souvent exclue des polices d'assurance dommage-ouvrage et décennale.

=> le recours à des matériaux de réemploi implique un rôle actif de l'assureur et du Bureau de contrôle.







Marchés de fournitures

- de plastique à usage unique
 - + de réemploi et de matières recyclées

Olsoositions Canada Can



Article 55: dispositions applicables aux achats - fournitures



"A compter du 1er janvier 2021, les services de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, lors de leurs achats publics et dès que cela est possible, doivent réduire la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets et privilégient les biens issus du réemploi ou qui intègrent des matières recyclées en prévoyant des clauses et des critères utiles dans les cahiers des charges".

- Etat CT & leurs groupements.
- Champ d'application très large : "dès que cela est possible".

 Exemple des couches réutilisables proposé lors des débats.

 Distributeurs automatiques...
- Quelle application? Portée incitative plus que contraignante



Certains marchés de fournitures

20% à 100% de biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées



Article 58 : dispositions applicables aux achats - certaines fournitures



- "I. A compter du 1er janvier 2021, les biens acquis annuellement par les services de l'Etat ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements sont issus du réemploi ou de la réutilisation ou intègrent des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 % selon le type de produit.
- II. En cas de contrainte opérationnelle liée à la défense nationale ou de contrainte technique significative liée à la nature de la commande publique, le pouvoir adjudicateur n'est pas soumis à l'obligation prévue au I.
- III. Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des produits concernés et, pour chaque produit, les taux pouvant être issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage correspondant à ces produits."



Liste des produits fixée par le Décret n°2021-254 du 9 mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées (vêtements - sacs d'emballages...)



Etat - CT & leurs groupements - Champ d'application organique limité



On ne raisonne pas par marché mais par année civile.



Contraintes opérationnelles liées à la défense nationale : conditions de résistance particulière.
ou contraintes techniques significatives liées à la nature de la commande publique : volume par exemple.

Difficultés opérationnelles liées à la rédaction du décret

Quel contrôle du respect de cette obligation ?



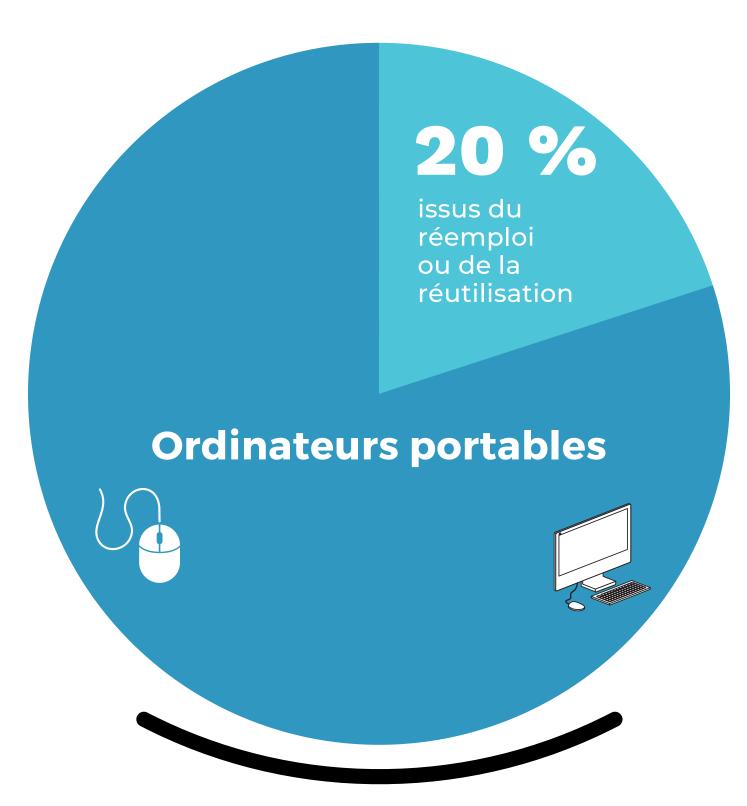
Extrait de l'annexe du Décret du 9 mars 2021

Ligne	Code CPV Règlement (CE) 213/2008	Produits ou catégories de produits	% issu du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées	dont % issu du réemploi ou de la réutilisation
1	18000000-9 18100000-0 19231000-4 19000000-6 39500000-7	Vêtements, articles chaussants, Vêtements professionnels, vêtements de travail spéciaux et accessoires Linge Produits en cuir et textiles, matériaux en plastique et en caoutchouc Articles textiles	20	20
2	18937000-6	Sacs d'emballage	20	10

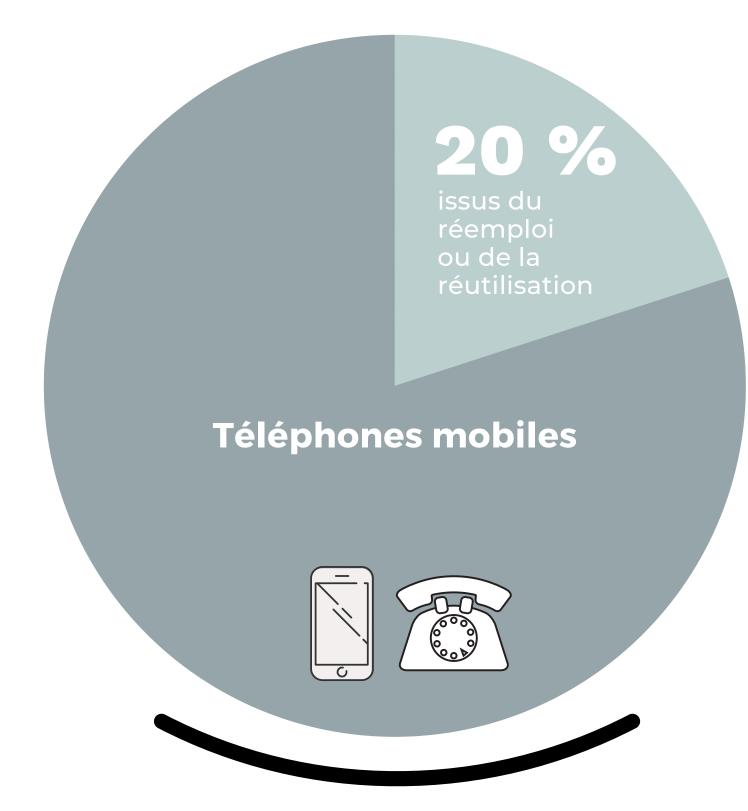


Notice explicative

Décret 2021-254 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées



Montant total HT de la dépense consacrée à l'achat de ces produits au cours de l'année civile



Montant total HT de la dépense consacrée à l'achat de ces produits au cours de l'année civile



Constructions temporaires

OKSOS HONS SPECIMENT

Ne plus exclure le réemploi



Article 56 : Constructions temporaires



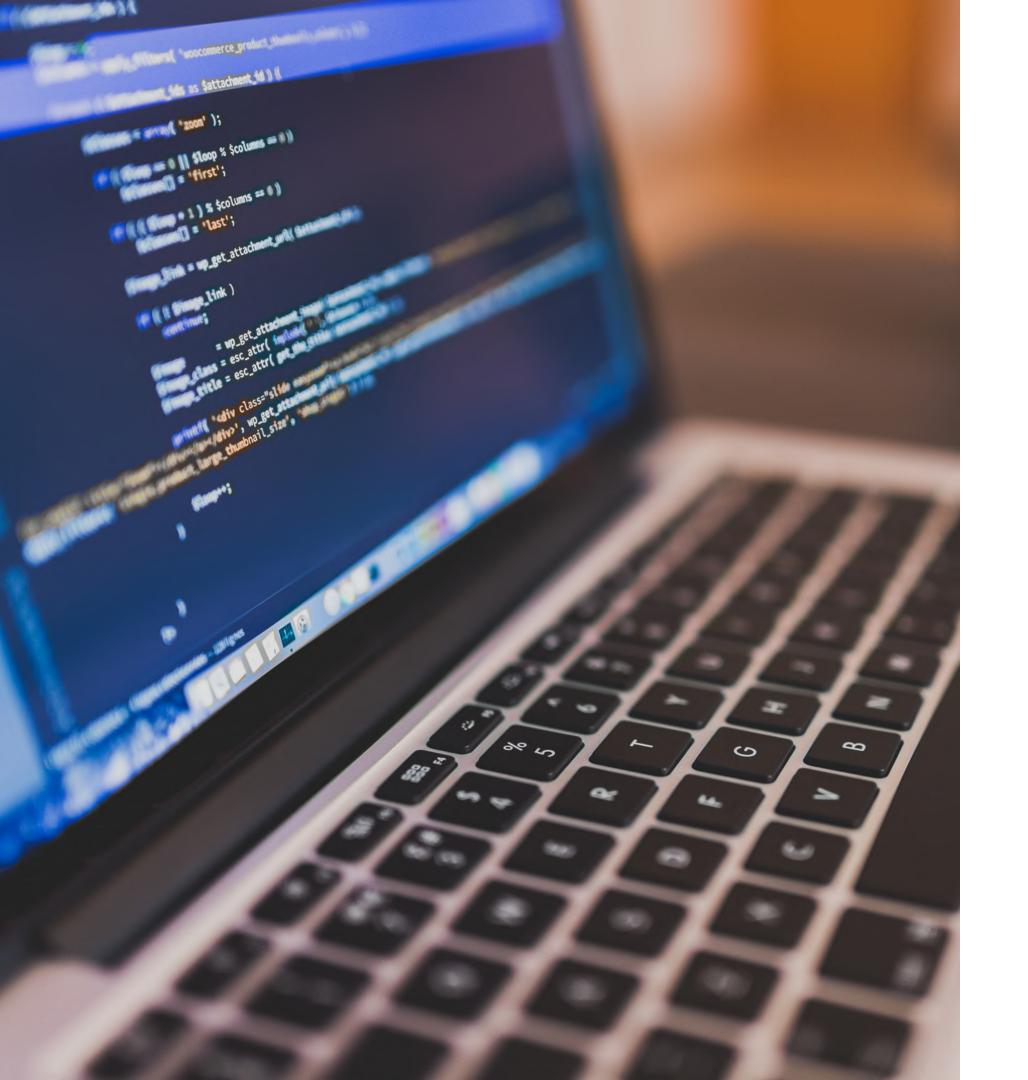
Création d'un nouvel article L.2172-5 au sein du CCP :

"Lorsqu'ils achètent des constructions temporaires, les acheteurs ne peuvent exclure les constructions temporaires ayant fait l'objet d'un reconditionnement pour réemploi, sous réserve que leurs niveaux de qualité et de sécurité soient égaux à ceux des constructions neuves de même type. Ils tiennent compte des incidences énergétiques et environnementales de la construction sur toute sa durée de vie"

Tous les acheteurs : ce n'est pas anodin : multiplication de ce type de marchés : 1/3 du total des achats via la commande publique. +4% d'ici à 2022 : bureaux ministériels, salles de classe, vestiaires terrains de foot...

2 solutions:

- exclure la mention "neuf" des marchés : parti pris des acheteurs
- ouvrir clairement au réemploi
- Décret du 9 mars 2021 va plus loin : un pourcentage est prévu pour les constructions modulaires.



OSSOS TONS STRUMENT Logiciels

Se tourner vers l'éco-conception



Article 55 : Logiciels



Lorsque le bien acquis est un logiciel, les (acheteurs*) promeuvent le recours à des logiciels dont la conception permet de limiter la consommation énergétique associée à leur utilisation.



En principe, à partir du 1er janvier 2021

* L'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission



En pratique, c'est compliqué!

Pas de référentiel commun d'évaluation des impacts environnementaux des services numériques ... Pas d'approche ACV (Analyse du cycle de vie) commune pour les logiciels (ni méthode ni base de données).

-> projet <u>NEGAOCTET</u> (méthode d'ACV -payante-)

Autres solutions:

- recourir au critère du <u>coût global</u>
- insérer un critère environnemental ou des spécifications techniques (mais encore faut-il pouvoir les définir et les rédiger!)







Pneumatiques

Exiger des pneus rechapés



Article 60 : pneumatiques

Création d'un nouvel article L.2172-6 au sein du CCP :

"Dans un souci de préservation des ressources naturelles, les achats de pneumatiques effectués par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs opérateurs portent sur des pneumatiques rechapés, sauf si une première consultation s'est révélée infructueuse. Les achats de pneumatiques portant sur les véhicules d'urgence ainsi que les véhicules militaires peuvent être dispensés des obligations prévues au présent article"

Qu'est ce que la rechappe?

Etat, CT, et leurs opérateurs : impact réel

Tous les achats de pneumatiques sauf exception : poids lourds, véhicules de tourismes notamment : 100 000 pneumatiques PL en propre à changer chaque année + autres acheteurs (exemple : 70 véhicules)





Simple: spécifications techniques objet du marché



Exceptions : Première consultation infructueuse : réel problème d'offre pour les VT, différent pour les PL : vérifié en pratique...

Véhicules d'urgence et véhicules militaires : spécificités et contraintes techniques



Pas pour l'acquisition de véhicules neufs : aucune offre et c'est logique / Pas pour la LLD logiquement







LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Le texte s'articule autour des 5 thématiques sur lesquelles la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a débattu et présenté ses propositions en juin 2020 :

Consommer Travailler Se nourring Produire Se loger

+ Vise à renforcer les sanctions en cas d'atteintes à l'environnement







ministres



adoption

parlement

Adoption définitive

14 AOÛT 2021

Conseil
Constitutionnel

22 AOÛT 2021

Promulgation

Entrée en vigueur progressive des Nouveautés pour les marchés publics entre 2021 et 2030



Les nouveautés pour les marchés publics

Plusieurs propositions de dispositions modifient ou complètent le code de la commande publique = art. 35 loi Climat sur la commande publique :



Prise en compte globale des objectifs de développement durable



Détermination du besoin / Passation / Conditions d'exécution du marché



Suivi & Respect des obligations



Prise en compte globale des objectifs de développement durable



Ajout d'un article L.3-1 au sein du code de la commande publique :

"La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code."

- Article désormais en vigueur
- On reste sur des "objectifs"
- Cette insertion n'est pas "complètement" anodine...



Détermination du besoin / Passation / Conditions d'exécution du marché





Détermination du besoin / Passation / Conditions d'exécution du marché

Ce que nous allons aborder



Détermination du besoin / Spécifications techniques





Passation / Détermination du besoin



Phase de



Sélection des offres





5

Conditions d'exécution





Obligation d'utilisation de matériaux biosourcés















Détermination du besoin / Spécifications techniques



L'article L2111-2 du CCP est complété:

"Les travaux, fournitures ou services à réaliser dans le cadre du marché public sont définis par référence à des spécifications techniques"

AJOUT:

"Ces spécifications techniques prennent en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale"



Equilibre souhaité par le législateur Obligation de moyens : "objectifs"







Passation / Détermination du besoin





Analyse coût cycle de vie

Article 36 Loi Climat et Résilience :

Mise à disposition d'outils opérationnels de définition et d'analyse du coût cycle de vie pour les acheteurs au plus tard le 1er janvier 2025

"Au plus tard le 1er janvier 2025, l'Etat met à la disposition des pouvoirs adjudicateurs des outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat. Ces outils intègrent le coût global lié notamment à l'acquisition, à l'utilisation, à la maintenance et à la fin de vie des biens ainsi que, lorsque c'est pertinent, les coûts externes supportés par l'ensemble de la société, tels que la pollution atmosphérique, les émissions de gaz à effet de serre, la perte de la biodiversité ou la déforestation."

- ->
- Dispositif ambitieux ... et bienvenu
- Problématique de l'entrée en vigueur
- Il va falloir patienter Quid des principaux segments d'achat ?





Phase de candidature



Nouveau motif d'exclusion au stade de l'analyse des candidatures Plan de vigilance



Nouvel article L.2141-7-1 CCP:

Exclusion possible d'opérateurs ne respectant pas l'obligation d'établir un plan de vigilance pour l'année précédant celle de la publication du marché si une telle restriction n'est pas de nature à restreindre la concurrence ou à rendre techniquement ou économiquement plus difficile l'exécution de la prestation.

Le plan de vigilance comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier et prévenir les risques et atteintes à l'environnement.

- Principe / Exceptions
- Champ d'application limité
- Dispositions étendues aux contrats de concessions : article L.3123-7-1 CCP





Sélection des offres



L'article L.2152-7 du CCP est complété:

"Le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution. Les modalités d'application du présent alinéa sont prévues par voie réglementaire."

AJOUT:

"Au moins un de ces critères prend en compte les caractéristiques environnementales de l'offre"



Date d'entrée en vigueur fixée par décret et au plus tard le 22 août 2026



Passage d'une simple faculté à une véritable obligation dans la détermination des critères permettant la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse.

... mais il ne s'agit pas ici d'imposer un véritable critère environnemental mais bien de la prise en compte, par au moins l'un des critères, des caractéristiques environnementales de l'offre :

PAS DE REVOLUTION : portée relative de ce dispositif

Réserves émises par le Conseil d'Etat

Les marchés de défense et de sécurité ne sont pas concernés

Disposition étendue aux concessions : modification de l'article L.3124-5 du CCP (hors concessions de défense et de sécurité)





Conditions d'exécution



L'article L.2112-2 CCP est modifié:

"Les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet.

Les conditions d'exécution peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations".

MODIFICATION:

"Les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet.

Les conditions d'exécution prennent en compte des considérations relatives à l'environnement. Elles peuvent également prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations."





Passage d'une simple faculté à une véritable obligation...



... mais selon quelles modalités? Quelles sanctions?



Les marchés de défense et de sécurité ne sont pas concernés.



Disposition étendue aux concessions : modification de l'article L.3114-2 du CCP (hors concessions de défense et de sécurité).



Quelle articulation avec la clause environnementale des CCAG?

20.2. Clause environnementale générale

20.2.1. Les documents particuliers du marché précisent les obligations environnementales du titulaire dans l'exécution du marché. Ces obligations doivent être vérifiables, selon des méthodes objectives, et faire l'objet d'un contrôle effectif.

20.2.2. Le titulaire s'assure du respect par ses sous-traitants des obligations environnementales fixées par le marché.

20.2.3. En cas de non-respect des obligations prévues au présent article 20.2, le titulaire se voit appliquer pour chaque manquement, après mise en demeure restée infructueuse, une pénalité dont le montant est fixé par les documents particuliers du marché.



Les CCAG ne sont pas nécessairement applicables - Dérogations possibles



Question de la temporalité



Quelle entrée en vigueur?



Ces dispositions entreront en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi Climat.

(soit au plus tard le 22 août 2026)





Obligation d'utilisation de matériaux biosourcés



Modification de l'article L228-4 Code environnement :



AJOUT:

"A compter du 1er janvier 2030, l'usage des matériaux biosourcés ou bas-carbone intervient dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions relevant de la commande publique." En vigueur à compter du 1er janvier 2030.

- Pas la première tentative du législateur pour contraindre les acheteurs publics à recourir à ces matériaux
- Cette disposition incite déjà les acheteurs publics à se tourner vers ces matériaux, mais en des termes non contraignants
- Fait doublon avec la RE2020

Modalités d'application précisées par décret à venir.



Suivi & Respect des obligations

COUNTRANCE DES





Suivi et respect des obligations



GOUVERNANCE DES SPASER

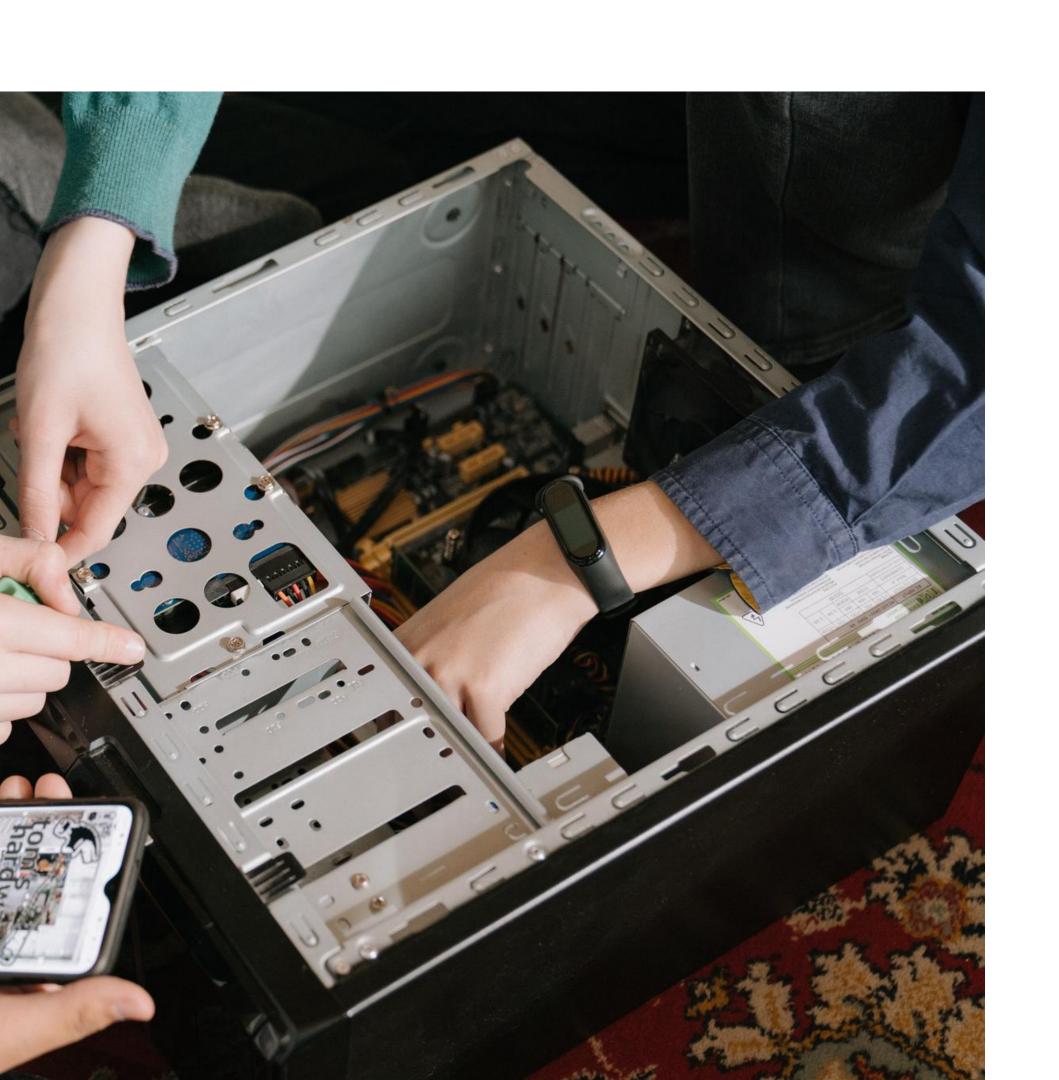
Modification de l'article L.2111-3 CCP

renforcement du contenu et amélioration de la gouvernance des SPASER (Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Ecologiquement Responsables):

- · Renforcement des obligations de publicité ;
- · Insertion d'indicateurs précis sur les taux réels d'achat socialement ou écologiquement responsables parmi les achats passés par l'acheteur ;
 - Remise d'un rapport d'évaluation proposant un modèle de SPASER (d'ici 3 ans).



- Entrée en vigueur le 1er janvier 2023
- Rapport qui sera effectué par le Gouvernement dans un délai de 3 ans (22 août 2024)
- Renforcement d'un dispositif dont l'inefficacité est avérée : relève d'une sphère plus politique que juridique
- Quid de l'abaissement du seuil ?



Indice de réparabilité et de durabilité



L'indice de réparabilité puis de durabilité à intégrer dans vos marchés de fourniture

Article 15, Article 16 et Article 17 Loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France modifiant l'article 55 de la Loi

->

Lors de l'achat public de produits numériques disposant d'un indice de réparabilité, les services de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements <u>prennent en compte</u> l'indice de réparabilité (article L. 541-9-2 du code de l'environnement).

A partir du 1er janvier 2023 pour l'indice de réparabilité



Lors de l'achat public de produits numériques disposant d'un indice de durabilité, ils devront <u>prendre en compte</u> l'indice de durabilité (article L. 541-9-2 du code de l'environnement).

A partir du 1er janvier 2026 pour la prise en compte de l'indice de durabilité



Depuis le 1er janvier 2021, l'indice de réparabilité est déployé sur 5 catégories de produits électroménagers et électroniques : lave-linge à hublot, <u>smartphones, ordinateurs</u> <u>portables</u>, téléviseurs et tondeuses à gazon électriques

À horizon 2024, la loi AGEC prévoit que cet indice devienne un indice de durabilité, notamment par l'ajout de nouveaux critères comme la robustesse ou la fiabilité des produits.

Indice de réparabilité

















3 cours de la Liberté 69003 - Lyon www.skovavocats.fr



Rémi DUVERNEUIL

Elisabeth GELOT

François GUILLAUD



06 20 28 14 59

06 72 21 80 37

07 76 78 13 62



r.duverneuil@skovavocats.fr

e.gelot@skovavocats.fr

f.guillaud@skovavocats.fr