

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

A...
Le...

A l'attention de Madame ou Monsieur
le Directeur Général des Services

Objet : L'achat durable : obligations, risques et opportunités pour le Département et proposition d'un plan d'actions

Représentant 8 % du PIB français, la commande publique est un formidable outil pour les transitions sociales, écologiques et économiques. Notre Département fait face à une montée des incertitudes budgétaires et géopolitiques tandis que certaines obligations légales arrivent à échéance sur le sujet de l'achat durable. Nous pouvons nous saisir de cette opportunité pour rendre nos achats plus résilients, locaux, verts et éthiques, tout en faisant des économies au court, moyen et long terme.

La présente note, scindée en deux parties, présentera tout d'abord l'état des lieux de la commande publique locale durable pour ensuite proposer un plan d'actions permettant d'intégrer l'achat durable dans la politique départementale.

I. Synthèse de l'état des lieux de l'achat durable

Dans cette première partie, nous nous intéresserons (1) à l'impact considérable que peuvent avoir les achats durables, les textes l'encadrant et les obligations qu'ils nous imposent, puis (2) aux risques à maîtriser et aux opportunités s'ouvrant à nous.

1) Les achats durables, par leur potentiel d'impacts, sont au cœur d'importantes nouvelles obligations légales

a) Les achats durables ont un impact important, au-delà même de la collectivité

L'achat durable possède une définition large englobant de nombreux sujets. En effet, sa définition par l'Observatoire des achats précise qu'il s'agit d'un achat intégrant « des exigences, spécifications et critères » en faveur de trois piliers du Développement Durable, défini par l'ONU en 1992. Les piliers : l'environnement, le social et l'économie, doivent être tout trois pris en compte et ont été déclinés en 17 objectifs, qui vont de l'égalité femme-homme à l'insertion économique en passant par la défense de la biodiversité.

De nombreux objectifs peuvent donc être activés en fonction du type de marché, pour avoir le plus grand impact sur la collectivité et son environnement. En effet, les collectivités territoriales représentent plus de la moitié de la commande publique et ont donc un effet d'entraînement non négligeable sur le tissu économique en terme social et environnemental, tout en étant un acteur clé de l'économie locale : la moitié des contrats sont passés avec des PME.

- b) De nombreux textes, généraux ou spécifiques, font progressivement passer la commande durable d'une obligation de moyens à une obligation de résultats

Depuis le début des années 2000, une suite de textes précisent les obligations des collectivités territoriales sur le sujet des achats durables. Le premier texte général est la Charte de l'environnement de 2004, intégrée en 2006 au code des marchés publics, qui impose une obligation de moyens : l'acheteur doit s'interroger sur les possibilités d'intégration des principes du Développement Durable pour chaque marché mais reste libre. Plusieurs lois portant sur des sujets spécifiques (Loi EGALIEN sur la restauration collective, loi AGECE sur l'économie circulaire) ont suivi et restreint cette liberté en imposant certains critères précis.

Le principal changement est causé par la loi Climat & Résilience de 2021 qui impose, à partir de 2026 pour tous les marchés et concessions, la présence d'une clause environnementale (qui peut être la traduction de l'obligation d'une loi spécifique), d'un critère d'attribution environnemental (mettant fin à la possibilité du critère prix unique) et d'une clause sociale ou sur l'emploi si le montant dépasse les seuils européens.

Enfin, un Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Ecologiquement Responsables (ou SPASER) doit être rédigé dans les collectivités dépassant un certain montant d'achats annuel (100 milliards d'euros en 2022, 50 milliards d'euros depuis 2023). Le SPASER doit préciser la politique d'achats par catégorie d'achats, les modalités de mise en œuvre et de suivi, sur les thèmes sociaux et écologiques et tout thème du Développement Durable que la collectivité souhaite ajouter. Le document est public, tout comme une série d'indications de services qui doivent être mis à jour tous les deux ans.

Cependant, cette incitation à intégrer de nouveaux critères et clauses ne doit pas de faire au détriment des principes définis par le Code de la Commande Publique (CCP) : ces critères et clauses doivent avoir un lien avec l'objet du marché, être proportionnés (un critère écologique ne peut pas avoir un poids démesuré par rapport aux autres critères) et non discriminatoires.

- 2) Plusieurs risques bien définis doivent être maîtrisés pour faire profiter la collectivité des avantages de la commande durable

En ayant à l'esprit nos obligations légales, il nous faut voir les risques qui doivent être connus et maîtrisés et les opportunités qui peuvent être transformées en avantages par notre Département

- a) Plusieurs risques doivent être pris en compte lors de la définition et de l'exécution des achats durables

Tout d'abord, intéressons-nous aux risques, qui sont de plusieurs natures financiers, manque de connaissances, non validité des marchés et tromperies.

Le premier des risques est celui financier. En effet, certaines catégories d'achats sont plus chers lorsqu'ils respectent certains critères sociaux et environnementaux : par exemple la nourriture (+ 20 % lorsqu'elle est bien et locale) ou le papier (+ 30 % lorsqu'il provient de forêts gérées durablement).

Un second risque rencontré par les collectivités se lançant dans la commande durable est causé par le manque de connaissances et de ressources en interne qui empêche la mise en œuvre de certaines politiques d'achats ou implique d'autres risques, par exemple celui d'infirmité des marchés, soit par la présence de critères non conformes au CCP soit par l'absence de réponse, causé par la méconnaissance des acteurs économiques par les services ou la non connaissance de l'offre par les acteurs économiques. Certains secteurs d'achats ont, de même, une pénurie de fournisseurs (par exemple en économie circulaire).

Enfin, le dernier risque identifié est celui de « greenwashing » des entreprises, c'est-à-dire la mise en œuvre de techniques trompeuses pour améliorer l'image environnementale de l'entreprise : par exemple l'affirmation de caractéristiques fausses et sans preuve, la mise en avant d'obligations légales comme spécifique à l'entreprise, l'ajout de termes ou labels non définis sans implication concrète etc. Le risque doit être contré par un travail précis lors de la rédaction d'un marché (les termes utilisés doivent être définis officiellement ou encadrés, les pourcentages précisés...) et lors de l'analyse des offres (notamment la vérification des justificatifs).

La maîtrise de ces risques est fondamentale pour tirer pleinement partie des opportunités de la commande durable.

- b) Avec des risques maîtrisés, la commande durable peut procurer de nombreux avantages, y compris financiers

Plusieurs opportunités sont apportées par l'achat durable, des plus évidents aux plus complexes.

Tout d'abord, certains avantages sont directs, notamment en termes d'image publique, les citoyens étant en forte demande d'achats responsables par les pouvoirs publics. D'autres avantages sont financiers : en effet, dans certains secteurs comme le réemploi, la mise en œuvre d'achats durables implique une réduction immédiate des coûts (de l'ordre de 20 % pour des ordinateurs de seconde main par exemple).

De plus, si cette démarche est plus globale et dépasse l'achat stricto-sensu, des économies peuvent être réalisées de diverses façons. Premièrement, en réinterrogeant les besoins pour savoir si un achat est réellement nécessaire : peut-on récupérer du mobilier plutôt que d'en acheter, peut-on réparer au lieu de racheter etc. Deuxièmement, en raisonnant en coût global plutôt qu'en coût d'achat : un achat peut être plus cher à l'achat mais être plus réparable, avec une maintenance moins coûteuse ou durer plus longtemps, ce qui permet des économies à moyen terme.

Enfin, une politique bien menée peut apporter des retombées économiques au territoire, notamment en faisant appel à des entreprises ou associations de l'économie sociale et solidaire (ESS), en réalisant du sourcing, c'est-à-dire en se rapprochant des entreprises pour savoir ce qui se fait et adapter les marchés aux possibilités, ou en soutenant l'innovation, par exemple via les marchés innovants qui sont sans concurrence jusqu'à 100 000 € d'achats.

Ainsi, les achats durables, par leur assise large et leur potentiel d'action, peuvent avoir d'importants effets sur le Département et son territoire. Guidés, et parfois contraints, par les textes, nous devons maîtriser les risques inhérents à ce type d'achats et aller au-delà des obligations légales pour en tirer pleinement partie. Pour ce faire, je vous propose un plan d'actions permettant la mise en œuvre d'une politique d'achats durables au sein de notre collectivité.

II. Proposition d'un plan d'actions permettant de définir les nouvelles orientations de la collectivité dans le domaine de l'achat durable

Déjà innovant dans le domaine économique, le Département pourrait amplifier cette dynamique et leur adjoindre les domaines social et environnemental via un plan agile et incrémental. Pour cela, je propose en premier lieu de (1) créer un groupe de travail qui rassemblera nos connaissances et celles de nos partenaires pour lancer rapidement plusieurs actions tests. Cela nous permettra, avec l'expérience accumulée, de (2) rédiger notre SPASER en le déclinant de manière opérationnelle puis de le suivre en continu pour permettre son adaptation aux retours d'expérience.

1) Un groupe de travail transverse rassemblera nos connaissances pour lancer au plus vite plusieurs actions tests.

a) Un groupe de travail sera formé afin de rassembler toutes les informations existantes

Un groupe de travail sur le sujet des achats durables sera créé, piloté par un élu et secondé par un chef de projet. Le premier pourra être le vice-président en charge des achats, des finances ou de l'environnement, et le chef de projet sera un agent volontaire de la direction des achats ou du service en charge de l'environnement. Ils rassembleront des agents provenant de la direction des achats, et des services en charge de l'environnement, de la vie économique, et des affaires sociales.

Ce groupe sera tout d'abord chargé de récupérer les informations disponibles en interne, en recensant les actions déjà identifiées dans les documents stratégiques de la collectivité et en organisant un atelier avec chaque direction, sur la base du volontariat, afin d'identifier ce qui se fait déjà sans être formalisé, identifier les marges de progrès que les agents perçoivent et recenser les petits marchés qui arrivent bientôt à échéance. En externe, ensuite, en organisant une rencontre avec des représentants de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers et de l'artisanat, et de l'ESS, afin de connaître les possibilités et limites actuelles du tissu économique.

Enfin, la collectivité rejoindra un réseau acheteur local afin d'échanger et d'obtenir des retours d'expérience d'autres collectivités, pendant que le groupe de travail recensera et préparera les demandes possibles de financement (ADEME, fonds européens, région...).

Tout cela nous permettra de connaître nos possibilités d'actions à court terme.

b) Plusieurs petites actions tests seront lancées afin d'acculturer les services et d'accumuler des retours d'expériences

D'ici un an, nous pourrons lancer ou relancer des petits marchés qui auront été repensés lors de la phase précédente en poussant au maximum les curseurs sociaux et environnementaux, via des clauses et critères mais également des marchés innovants ou dédiés à l'ESS.

Nous utiliserons en outre les financements obtenus pour former tous les cadres dirigeants et les élus volontaires sur le sujet via un formateur / AMO qui pourra également réaliser des ateliers entre le groupe de travail, les services prescripteurs et des entreprises du domaine pour nos marchés les plus imposants afin de connaître les possibilités d'action.

Via le réseau acheteur rejoint, nous nous rapprocherons d'autres collectivités pour étudier la possibilité de se regrouper en groupements d'achats pour les marchés plus complexes.

Enfin, nous lancerons une campagne de communications interne et externe pour faciliter les échanges.

En interne, nous organiserons tous les 4 mois des petits déjeuners entre le service des achats et les services prescripteurs, tandis qu'en externe nous communiquerons sur les réseaux sociaux et professionnels pour inciter les entreprises intéressées à se présenter et à présenter leurs solutions plus durables. Pour les PME spécifiquement, un agent volontaire (agent d'accueil ou agent du service achat) sera formé par le chef de projet et l'AMO sur les clauses et critères nouveaux afin de créer un « numéro vert » pour les PME lorsqu'elles ont besoin d'aide pour comprendre ces nouveaux marchés.

Au bout d'une nouvelle année, nous devrions avoir acquis suffisamment de retours pour lancer la rédaction de notre SPASER.

2) Fort de ces expériences, un SPASER sera rédigé, décliné opérationnellement et suivi en continu

a) Le SPASER sera rédigé par catégorie d'achats pour lui permettre d'être directement opérationnel

Afin de rédiger ce SPASER en prenant l'opérationnel en compte, notre groupe de travail constituera des groupes de travail thématiques avec les différentes directions pour rédiger chaque partie du SPASER et définir des indicateurs de suivi qui pourront être mis en place. Il pourra s'aider pour cela des accompagnements de l'Etat disponibles, notamment la mission SPASER.

Le SPASER sera ensuite présenté en commission puis en Assemblée départementale pour être soumis à délibération.

Des documents opérationnels déclineront le SPASER pour chaque direction par le travail des groupes thématiques.

Enfin, pour veiller à la bonne application du SPASER et accompagner les services, un comité des achats durables, composé d'élus et d'agents des services achat, environnement, affaires sociales et économiques, sera mis en place pour donner un avis sur chaque projet de marché dépassant un certain seuil, au sujet du sourcing réalisé et du respect du SPASER.

Le SPASER sera donc effectif au bout de 3 ans de travail, et nécessitera à la suite un suivi lui permettant de s'adapter et s'améliorer continuellement.

b) Un suivi continu de la politique d'achat durable sera mis en place pour permettre la prise en compte des retours d'expérience

Le groupe de travail constitué pour la mise en place du SPASER continuera d'avoir le rôle de coordinateur de la politique d'achat durable. Pour cela, il sera renommé comité de suivi et sera chargé de rassembler les indicateurs précédemment définis et remplis par les services concernés et de faire un rapport annuel à la commission permanente et au conseil départemental.

Un comité élargi, avec les apports de la CCI, de la CMA et des entreprises de l'ESS sera également mis en place pour maintenir un dialogue constant avec le tissu économique, et des points annuels seront organisés entre le comité suivi, le service prescripteur et le titulaire de chaque marché conséquent.

Enfin, à l'aide des indicateurs définis, des retours des services et des entreprises et ceux de l'agent en charge du « numéro vert » PME sur les clauses qui ne sont pas comprises par les entreprises, le comité publiera tous les deux ans les indicateurs du SPASER et reprendra les points du SPASER qui doivent être améliorés, en réactivant les groupes de travail thématiques.

Ainsi, via ce plan d'action, nous pourrions avoir dès un an des premières actions sûres et adaptées au contexte et dès trois ans un SPASER opérationnel, fruit d'une large concertation des services et des acteurs économiques. Le SPASER sera suivi et amélioré en continu en s'adaptant à un secteur économique évoluant rapidement. Je serais personnellement responsable du projet en restant en lien étroit avec le chef de projet volontaire pour assurer un projet sûr budgétairement et nous permettant de consolider nos approvisionnements et la vie économique locale.

Je vous prie d'agréer mes sincères salutations,