

LE POTENTIEL DES MARCHÉS PUBLICS DANS LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Ashleigh McLennan

Responsable des achats et de l'économie durables, Conseil international pour les initiatives environnementales locales (ICLEI)

Birgitte Krebs Schleemann

Responsable marketing pour la transition verte chez DGE, anciennement chef de projet à la municipalité d'Aalborg, Danemark



Vue de la ville d'Aalborg au Danemark

Ashleigh McLennan est responsable des achats et de l'économie durables chez ICLEI - Gouvernements Locaux pour le Développement Durable, un réseau mondial de plus de 1 750 villes, villages et régions engagés pour la construction d'un avenir urbain durable. Ashleigh travaille sur une série de projets européens axés sur l'économie circulaire et plus particulièrement sur les achats durables, circulaires et innovants.

Birgitte Krebs Schleemann est responsable du marketing de la transition écologique chez DGE (conseil en développement durable). Au cours des cinq dernières années, en tant que chef de projet pour la ville d'Aalborg, elle a contribué à l'adoption de nouvelles pratiques pour les marchés publics circulaires au sein de la municipalité, en participant notamment aux projets pilotes présentés dans cet article.

La ville d'Aalborg, au Danemark, compte environ 207 000 habitants, ce qui en fait la quatrième ville du pays. Cette municipalité, engagée depuis vingt ans dans le développement durable, mise depuis trois ans sur les marchés publics pour encourager les solutions circulaires innovantes. Cet article passe en revue deux marchés publics pilotes menés par la ville d'Aalborg, qui incitent à repenser les pratiques actuelles pour mieux répondre aux besoins des entreprises et des citoyens, de façon plus rentable et durable.

INTRODUCTION

La ville d'Aalborg, au Danemark, s'est engagée dans le développement durable depuis plus de vingt ans. Ce n'est pas par hasard si elle a donné son nom à la Charte d'Aalborg qui définit, depuis 1994, l'engagement de plus de 3 000 autorités locales en matière d'action environnementale. Pourtant, le pays affiche toujours des niveaux de consommation et de déchets très élevés au sein de l'Europe : en effet, le Danois moyen consomme 24,1 tonnes de matériaux par an, contre 13,3 tonnes pour la moyenne européenne¹.

Dans ce contexte, l'économie circulaire est une solution prometteuse pour la municipalité. Nous nous penchons ici sur l'acquisition de matériel informatique et d'un « environnement d'apprentissage » durables, dans le cadre de deux marchés pilotes récents. Ces exemples nous permettent de tirer quelques leçons sur la manière dont les autorités publiques peuvent soutenir la transition circulaire.

¹ Metabolic (2020), Exploring Circular Solutions in the Waste System



De la commande publique à la commande publique circulaire : une voie de changement - ©Ville d'Aalborg

POURQUOI L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ?

En 2020, l'ampleur des défis environnementaux auxquels nous sommes confrontés – et des défis économiques et sociaux qui y sont associés – ne fait plus aucun doute. Pourtant, la courbe ne va pas dans le bon sens : la consommation mondiale de ressources devrait doubler au cours des quarante prochaines années et la production annuelle de déchets devrait augmenter de 70 % d'ici à 2050². Or, nos écosystèmes sont déjà mis à mal et le statu quo n'est pas envisageable. Pour stopper et inverser cette tendance à la destruction de l'environnement, nous devons nous attaquer à l'utilisation et à la consommation des ressources. En effet, on estime qu'environ la moitié des émissions mondiales de gaz à effet de serre et que plus de 90 % des pertes de biodiversité et d'eau se produisent lors de la phase d'extraction et de traitement des ressources³.

Nous devons donc envisager un changement radical de notre structure socio-économique, un changement qui ne se limiterait pas à améliorer progressivement notre efficacité, mais qui repenserait entièrement notre relation aux matériaux. C'est ainsi qu'est né le concept d'« économie circulaire ». Celui-ci a donné un nouvel élan à la recherche d'un système socio-économique plus durable, en rupture évidente avec le modèle industriel « linéaire » actuel (extraire-fabriquer-jeter) en faveur de boucles de flux de matières dans lesquelles les ressources se maintiennent au sein d'un système industriel fermé.

Toutefois, le moyen le plus direct pour un gouvernement d'encourager la transition vers une économie circulaire est de soutenir les entreprises et les modèles commerciaux circulaires via sa politique d'achats

LES MARCHÉS PUBLICS DANS L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Les gouvernements qui cherchent à soutenir la transition circulaire ont plusieurs mécanismes à leur disposition. Ils peuvent notamment influencer le marché par des approches douces, notamment en encourageant les accords volontaires entre secteurs, ou par des mesures plus dures, comme la réglementation sur les déchets et les modes de conception. Les gouvernements peuvent aussi tenter d'influencer le marché de façon ascendante ou descendante, en sensibilisant les consommateurs ou en finançant des programmes de recherche et développement. Toutefois, le moyen le plus direct pour une entité publique d'encourager la transition vers une économie circulaire est de soutenir les entreprises et les modèles commerciaux circulaires via sa politique d'achats.

Les marchés publics, à savoir l'acquisition de biens et de services par un gouvernement ou un organisme du secteur public, constituent un moyen direct pour les gouvernements de s'engager dans l'économie (on estime que les marchés publics représentent entre 8 et 25 % du produit intérieur brut (PIB) des pays de l'OCDE). De nombreux organismes publics en Europe ont déjà reconnu le potentiel des marchés publics pour soutenir des objectifs politiques plus vastes, parmi lesquels le développement durable. Le raisonnement part du principe que l'innovation environnementale est risquée et nécessite un réaménagement complet des chaînes de production ou la création de nouveaux secteurs à partir de zéro. En utilisant son pouvoir d'achat pour soutenir les activités durables, le secteur

2 Commission européenne (2020), Plan d'action pour l'économie circulaire

3 *ibid*



Atelier de travail sur le développement durable et l'économie circulaire - ©Ville d'Aalborg

public incite les entreprises à prendre des risques bénéfiques pour l'environnement et les soutient dans cette démarche.

Un nombre croissant de projets, de réseaux politiques et d'agences de marchés publics se concentrent désormais sur le concept de « commande circulaire », c'est-à-dire « le processus par lequel les autorités publiques achètent des travaux, des biens ou des services visant à contribuer, au sein des chaînes d'approvisionnement, à des boucles fermées d'énergie et de matériaux, en limitant au maximum (voire en évitant complètement) les effets négatifs sur l'environnement et la création de déchets tout au long de leur cycle de vie »⁴.

Toutefois, si la plupart des politiques et des pratiques en la matière s'intéressent à l'échelon le plus bas de la production de déchets, rares sont les stratégies qui réfléchissent, en amont, à un changement radical de nos modèles économiques. Nous avons ainsi tendance à chercher comment réduire les matériaux d'emballage et à demander aux fournisseurs de respecter des objectifs en matière de réduction des déchets, sans forcément envisager des pratiques plus globales, comme les modèles de service qui repenseraient entièrement notre manière d'acquérir,

d'utiliser et de jeter les produits, dans le cadre d'un modèle circulaire sur l'ensemble du cycle de vie.

Au niveau européen, le potentiel des marchés publics en tant qu'outil de la transition circulaire n'est plus à prouver. En attestent le nouveau Plan d'action pour l'économie circulaire (2020) et le pacte vert pour l'Europe. La Commission entend effectivement fixer, dans les années à venir, des critères et des objectifs minimaux obligatoires en matière de marchés publics écologiques dans la législation sectorielle. Pourtant, sur le plan pratique, tout reste à faire.

Au Danemark, les marchés publics circulaires sont devenus un sujet brûlant au cours de l'année écoulée. Depuis novembre 2019, une nouvelle loi sur le climat contraint le gouvernement à mettre en œuvre des mesures en vue d'atteindre une baisse de 70 % des émissions de CO₂ d'ici 2030. Les marchés publics sont reconnus comme un élément déterminant de cet objectif. D'autres acteurs s'alignent sur cet objectif, notamment l'Assemblée danoise des municipalités (KL) et la Confédération de l'industrie danoise (DI), qui développent des stratégies pour l'économie et les achats circulaires.

⁴ Commission européenne (2017), Des marchés publics pour une économie circulaire

LE PROJET "ACHATS PUBLICS CIRCULAIRES"

Depuis trois ans, Aalborg travaille avec d'autres villes, des agences gouvernementales, des chercheurs et des représentants d'entreprises de toute la région de la mer Baltique pour explorer le potentiel des marchés publics en tant qu'outil de promotion de l'économie circulaire, avec le soutien d'Interreg Baltic Sea Region. Le projet « Circular Public Procurement » (achats publics circulaires), en renforçant les capacités des principales parties prenantes et en effectuant des achats pilotes de biens et de services circulaires, a montré les possibilités offertes par les marchés publics en matière d'économie circulaire et accéléré la demande de produits et de services innovants.

Dans le cadre du projet « Circular Public Procurement », Aalborg a mené deux opérations pilotes. La première étudiait les possibilités de création d'un service de rachat d'équipements informatiques d'occasion auprès de la municipalité (téléphones portables, tablettes, ordinateurs, ordinateurs portables, fils, dispositifs de stockage, serveurs, etc.), l'objectif final étant de prolonger la durée de vie du matériel⁵.

Le deuxième appel d'offres pilote mené via Circular PP concernait une aire de jeux et d'apprentissage en plein air, visant à utiliser davantage l'aménagement paysager à des fins ludiques et créatives. Il s'appuie sur l'expérience acquise lors du premier projet pilote d'Aalborg en 2017 pour un « environnement d'apprentissage intérieur ». Ces deux appels d'offres en faveur de l'apprentissage, l'un à l'intérieur et l'autre à l'extérieur, partagent une ambition commune : repenser notre façon d'appréhender l'école et la cour, en attirant l'attention sur les besoins des enfants et des enseignants, en s'appuyant sur les marchés publics pour établir des liens stratégiques entre l'éducation et la politique environnementale et développer des solutions complètes, répondant mieux aux besoins actuels et futurs.

CRÉER DE LA VALEUR À PARTIR DES DÉCHETS : RACHETER LE MATÉRIEL INFORMATIQUE D'OCCASION

Les équipements électriques et électroniques alimentent l'un des flux de déchets dont la croissance est la plus rapide dans l'UE (environ 2 % par an)⁶. Aalborg, comme toutes les grandes entités, est un gros consommateur d'électronique, environ 2,5 % de son budget annuel étant consacré au matériel et aux logiciels informatiques.

À Aalborg, la durée de vie moyenne d'un ordinateur portable est de 3 à 4 ans. Passé ce délai, les appareils sont généralement remplacés. En effet, il est généralement moins cher d'acheter du nouveau matériel que de réparer l'ancien, en raison du coût de la main d'œuvre. À ce stade, les ordinateurs sont donc considérés

comme de simples déchets dont il faut se débarrasser, moyennant un coût. Toutefois, cette approche ne prend pas en compte la valeur intrinsèque, notamment matérielle, des ordinateurs portables.

Quand la municipalité d'Aalborg a commencé à étudier les alternatives permettant de rendre sa consommation de matériel informatique plus circulaire, seuls trois des sept départements informatiques disposaient d'une solution de collecte pour leurs appareils obsolètes, pour une valeur financière très faible. Il a également été constaté que le fait de graver le logo de la ville sur les ordinateurs portables, une pratique alors courante de la municipalité, était un obstacle important à la réutilisation des appareils. Cette habitude datait d'une époque où les portables et les ordinateurs étaient encore très chers, et où les discussions sur la circularité, la réutilisation et la revente étaient inexistantes. L'évolution de cette politique permettra d'améliorer de manière relativement simple les possibilités de réutilisation.

En plus de la consultation des parties prenantes internes, la communication avec les fournisseurs a été essentielle

Outre la collecte des appareils dont elle n'a plus besoin, la municipalité d'Aalborg souhaite prolonger la durée d'utilisation du matériel. Selon le département de l'Environnement, le simple fait de conserver les ordinateurs portables pendant six ans au lieu de trois permettrait à la ville d'économiser une quantité d'émissions de CO₂ équivalente

à celle générée par le chauffage et l'alimentation de tous les bâtiments municipaux de la ville pendant une année entière. Elle réduirait également les déchets d'une quantité équivalente à celle produite par 3 000 ménages en un an.

Enfin, Aalborg étudie actuellement d'autres options pour améliorer l'utilisation et la collecte des équipements informatiques, notamment des systèmes plus efficaces pour s'assurer que les ordinateurs portables restent la propriété de la ville (par exemple, en veillant à ce que tous les anciens équipements soient bien restitués par le personnel quand ils sont remplacés), ainsi que des moyens de mieux protéger les ordinateurs portables, les smartphones, les tablettes, etc. pour augmenter leur durée de vie (comme des écrans et des housses de protection). À l'avenir, la municipalité souhaite aussi privilégier, au stade de l'achat, les bonnes performances en termes de durabilité et de longévité, par exemple des équipements vérifiés par des écolabels, comme le label TCO. Les batteries remplaçables, par exemple, représentent une autre possibilité que la municipalité souhaiterait étudier.

Après avoir effectué un travail sur les possibilités de prolonger la durée de vie du matériel informatique, Birgitte Krebs Schleemann, chef de projet à la municipalité d'Aalborg, formule cette recommandation : « Lors de la vente d'équipements informatiques d'occasion, il pourrait être utile d'établir un contrat comportant certaines obligations en matière de durabilité et de circularité, notamment celle d'évaluer chaque année la circularité, avec des données sur le nombre d'ordinateurs portables, de téléphones mobiles, de tablettes et de dispositifs de stockage qui ont été revendus, le nombre d'appareils réparés et revendus, enfin le nombre d'appareils réutilisés pour les pièces de rechange ou recyclés. Le fournisseur et la municipalité disposeraient ainsi de toutes les informations dont ils ont besoin pour améliorer leurs processus ».

5 <https://www.sustaineurope.com/a-journey-to-circular-procurement-%E2%80%93-the-unexpected-outcomes-of-aalborgs-circular-ict-pilot-20200428.html>

6 https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf



REPENSER LES AIRES DE JEU COMME DES ESPACES CRÉATIFS POUR LE JEU ET L'APPRENTISSAGE : L'EXEMPLE DU MARCHÉ PUBLIC D'AALBORG

En s'appuyant sur son expérience des appels d'offres pour les environnements d'apprentissage « intérieurs », Aalborg s'est lancé en 2018 dans un parcours similaire pour les espaces extérieurs, en vue de réimaginer les aires de jeux et chercher à améliorer leur circularité.

Le jeu est une partie importante du développement de l'enfant, et les cours d'écoles peuvent renforcer cette expérience en proposant des espaces créatifs, à la fois ludiques et éducatifs. L'objectif de la « vision d'Aalborg pour les écoles municipales » consiste à ce que 25 % au moins de tous les processus d'apprentissage se déroulent en dehors de la classe, soit physiquement, soit via des outils numériques, en vue d'encourager l'apprentissage expérimental et la résolution de problèmes. Depuis la pandémie de COVID-19, les espaces extérieurs à l'école ont gagné du terrain sur le plan des apprentissages.

Il a fallu, pour cela, faire évoluer les mentalités des acteurs participants aux appels d'offres, pour qu'ils ne voient plus les cours d'écoles comme un ensemble d'équipements mais comme un espace d'apprentissage et de jeu. Dès 2018, le département de l'Environnement avait abordé cette question avec les autres départements concernés.

Aalborg avait commencé par établir une liste de base en interrogeant le personnel d'une école et d'une crèche, l'inspecteur des aires de jeux, un architecte paysagiste du département des parcs et de la nature, ainsi que le département des achats.

Ces entretiens ont permis d'identifier un ensemble de besoins fondamentaux pour les aires de jeux. Les acheteurs ont besoin que les aires de jeux soient abordables. Les responsables des parcs ont besoin d'équipements durables et faciles à entretenir. Le responsable municipal de la sécurité des aires de jeux doit s'assurer que les matériaux et les équipements ne représentent pas de danger. Les responsables de l'éducation ont besoin d'un espace qu'ils pourront utiliser à des fins éducatives. Enfin, les responsables de l'environnement ont besoin que le parc s'inscrive dans une logique de développement durable. Des ateliers ont été organisés avec le personnel des écoles, des crèches et d'autres acteurs concernés afin de discuter de leurs souhaits concernant les futures aires de jeux extérieures. L'intégration de la nature et l'utilisation de matériaux naturels étaient un thème commun.

Pour s'assurer que tous ces besoins sont bien représentés dans le processus d'acquisition de ce nouveau type d'espaces de jeux, un comité de pilotage a été formé. Il réunit des membres ayant le pouvoir décisionnel de différents départements : des écoles, de la famille et de l'emploi, de la ville et du paysage, des achats et du

bâtiment. Ce comité, sous la direction du service de l'environnement, a contribué à relier stratégiquement les priorités de la ville en matière de durabilité, de santé et d'éducation, en trouvant des solutions communes à des problèmes habituellement gérés séparément.

Le fruit de cette collaboration est une vision audacieuse, celle d'une aire de jeux qui n'utilise aucun équipement, au profit de solutions naturelles, comme l'aménagement paysager et la végétation. La durée de vie d'un paysage est plus longue que celle d'un équipement, et une fois que les collines, le terrain et la végétation sont en place, le besoin d'entretien est relativement limité. Les aires de jeu de ce type peuvent aussi avoir des effets positifs sur l'environnement, notamment en encourageant la biodiversité et en captant le carbone. En outre, les collines et les plantes ouvrent des voies de créativité nouvelles pour les enfants.

Cette vision d'une aire de jeux « circulaire » est aujourd'hui mise en pratique dans le cadre d'un vaste projet de réaménagement urbain à Stigsborg, un ancien port industriel en cours de reconversion résidentielle, prévoyant des services d'éducation et de loisirs pour 8 000 personnes. L'école du quartier, qui accueillera 1 000 élèves et 160 places préscolaires, est conçue comme un « Univers des enfants et des jeunes », leurs besoins étant placés au cœur même de la conception⁷.

En plus de la consultation des parties prenantes internes, la communication avec les fournisseurs a été essentielle. Aalborg a d'abord annoncé son intention d'acquérir une aire de jeux « circulaire » lors du festival de la durabilité d'Aalborg 2018 : elle a ainsi fait part de ses intentions au marché avec plusieurs années d'avance. En février 2020, les représentants de la municipalité ont visité une foire locale sur les aires de jeux organisée par le département de la construction, en collaboration avec plusieurs écoles intéressées. Ces rencontres ont été l'occasion de partager des idées plus concrètes et en vue d'un appel d'offres « circulaire ». Elles ont permis aux fournisseurs de formuler des propositions sur la façon d'acheter durablement, notamment pour éviter les produits chimiques nocifs, mais aussi sur la disponibilité des pièces de rechange et les services de maintenance. En avril 2020, un événement en ligne, « Meet the Buyers », a donné aux acheteurs la possibilité de présenter leur vision circulaire et pédagogique du projet, afin de préparer les fournisseurs potentiels au processus d'appel d'offres. Aalborg a ainsi développé une meilleure compréhension des capacités actuelles du marché.

Habituellement, les fournisseurs d'aires de jeux se concentrent sur les installations. Ils ne disposent pas toujours des connaissances nécessaires en architecture paysagère pour créer des espaces spécifiques grâce au terrain et à la végétation. C'est pourquoi, dans son appel d'offres, Aalborg a demandé aux soumissionnaires de fournir une première ébauche de modélisation du paysage, précisant l'utilisation du terrain, le type de sol, les plantes et les éléments de jeu et d'apprentissage. Les soumissionnaires

devaient aussi préciser de quelle manière leur modèle soutenait l'apprentissage et l'économie circulaire.

Il a fallu du temps pour développer la vision des aires de jeux respectant les critères de l'économie circulaire, et il faudra encore plusieurs années pour que les résultats soient visibles dans « L'Univers des enfants et des jeunes » de Stigsborg. Les solutions circulaires étant encore nouvelles et innovantes, elles ne sont pas encore profondément ancrées dans le marché. L'innovation passe par la collaboration et la pensée créative, deux composantes dont l'évolution s'inscrit dans la durée. Toutefois, avec un peu de préparation, il sera possible d'économiser du temps et de l'argent à long terme.

CONCLUSION

Les marchés publics peuvent être un outil puissant dans la transition vers une économie circulaire durable et juste. Toutefois, il n'existe pas de procédure standard pour mettre en œuvre la circularité, car la réussite du processus dépend d'un grand nombre de facteurs, parmi lesquels la structure d'une organisation, les contrats en cours et le marché local.

La transition vers une économie circulaire nécessite une collaboration et des efforts concertés entre une myriade de nouveaux acteurs, y compris en interne au sein des administrations publiques, et en externe avec les acteurs du marché. En mettant en œuvre les deux appels d'offres pilotes décrits ci-dessus, la municipalité d'Aalborg a constaté que ces processus prenaient du temps et que certains étaient difficiles à concrétiser, non pas parce qu'ils rencontraient de l'opposition ou de l'inertie, mais plutôt parce qu'ils sont entourés d'incertitudes. Toutefois, en se concentrant sur les avantages attendus et en veillant à ce que ces avantages soient conformes aux politiques et aux objectifs de l'organisation, des progrès sont toujours possibles.

À partir de son expérience dans chacun des processus de changement ci-dessus, la responsable de projet Birgitte Krebs Schleemann souligne que : « Le meilleur moyen de se lancer dans les marchés publics circulaires est de se lancer, tout simplement ! Quel que soit le stade auquel se trouve votre organisation, il est toujours possible d'améliorer la circularité. Vous pouvez par exemple commencer par des critères faciles à intégrer aux cahiers des charges de vos appels d'offres, comme la garantie à vie, la disponibilité des pièces de rechange ou l'utilisation de matériaux recyclés. Mais vous pouvez aussi opter pour des approches plus ambitieuses, qui rassemblent les parties prenantes pour un changement plus profond. » Enfin, la solution n'est pas toujours de choisir le meilleur produit à acheter. La solution est parfois de ne pas acheter du tout : « Demandez-vous toujours s'il est possible de prolonger la durée de vie des produits dont vous disposez déjà. Réduire notre consommation globale reste le moyen le plus immédiat d'éviter les impacts environnementaux, notamment l'utilisation de matériaux vierges et la production d'émissions de CO₂. »

⁷ <https://www.s2c-eu.com/stigsborg-boerne-og-ungeunivers/>