

PROJET DE DELIBERATION DU CONSEIL

n° 2021-0803

Conseil du 13 décembre 2021

Commission pour avis : développement économique, numérique, insertion et emploi

Commission(s) consultée(s) pour information : finances, institutions, ressources et organisation territoriale

Commune(s) :

Objet : **Schéma de promotion des achats responsables (SPAR) - Adoption du programme d'actions de la Métropole de Lyon**

Service : Délégation Pilotage ingénierie administrative et financière - Direction Commande publique

Mesdames et messieurs,

Je vous propose d'accepter le projet de délibération qui suit :

I - Contexte

Par délibération du Conseil n° 2021-0375 du 25 janvier 2021, la Métropole a déterminé les principales orientations du SPAR dont la collectivité souhaitait se doter. Cette même délibération en précisait, par ailleurs, certaines des modalités d'élaboration et d'organisation.

Alors qu'aucun document de cette nature n'a jusqu'alors été adopté par la Métropole, le SPAR offre l'opportunité de formaliser les orientations stratégiques retenues par la collectivité pour sa politique d'achats sur la durée du mandat, afin de faire de la commande publique un outil de promotion de nouveaux modèles économiques et un levier d'accompagnement de la transformation écologique et sociale du territoire.

Cette politique s'inscrit, naturellement, en totale cohérence et en prolongement des orientations fixées par les cadres stratégiques des différentes politiques publiques qu'assume la collectivité.

Dans cette perspective, la politique d'achats contribue tout particulièrement à la poursuite des objectifs environnementaux fixés par le plan climat air énergie territorial (PCAET), que ce soit en matière de réduction des consommations d'énergie, de limitation des émissions de gaz à effet de serre et, plus globalement, d'amélioration du bilan carbone de l'action métropolitaine. Sur le volet social, elle participe aux objectifs fixés par le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e), en contribuant au retour à l'emploi, et le projet métropolitain des solidarités, en favorisant, par exemple, l'insertion des personnes en situation de handicap par l'activité économique et le travail. Enfin, en matière économique, la politique achat peut susciter la structuration et le développement de nouvelles filières, faciliter de nouvelles formes de coopérations et soutenir l'économie sociale et solidaire (ESS), en dépassant les seules logiques concurrentielles pour embrasser une lecture plus globale de résilience du territoire.

Ainsi, la commande publique ne doit plus être considérée comme un simple instrument de satisfaction des besoins d'un pouvoir adjudicateur, placé sous le double impératif de la régularité juridique et de l'efficacité économique. Sans méconnaître ces invariants, la commande publique peut et doit aussi être lue, de plus en plus, comme un levier significatif, au service du territoire sur lequel la collectivité déploie ses politiques publiques et, *in fine*, au bénéfice de sa population.

L'importance majeure de ce levier transparaît clairement à la lecture des volumes financiers concernés : 5 % du produit intérieur brut (PIB) au niveau national et, selon les années, plus de 600 000 000 € pour la seule Métropole, près de 1 000 000 000 € s'il est tenu compte des achats associés à l'exécution des différents contrats de délégation de service public qu'elle octroie. L'achat est, par ailleurs, très clairement mobilisé au soutien de la structuration, du maintien et du développement du tissu économique territorial, notamment, dans le cadre de la mise en œuvre des différents plans de relance adoptés au niveau national, régional et métropolitain.

Copie pour information à Mme la Vice-Présidente déléguée : Emeline Baume

Le droit communautaire consacrait, dès 2014, par l'adoption de 2 directives importantes, cette évolution de la conception de la commande publique, pour mieux placer les achats au service d'objectifs économiques, sociaux ou environnementaux plus globaux, garantissant la pleine satisfaction des besoins de l'acheteur.

La législation nationale a progressivement intégré cette évolution et l'adoption récente de certaines dispositions témoigne tant de l'actualité que de l'attractivité de cette nouvelle approche.

II - Un cadre normatif en forte évolution et de plus en plus ambitieux

Initialement créé par l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), pour spécifiquement porter des objectifs d'insertion sociale de publics éloignés de l'emploi, le SPAR a été étendu aux problématiques écologiques et à la promotion de l'économie circulaire par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Ces dispositions législatives sont désormais codifiées à l'article L 2111-3 du code de la commande publique, selon lequel : *"ce schéma, rendu public, détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Ce schéma contribue également à la promotion d'une économie circulaire."*

La préoccupation de contribuer par l'achat à la promotion d'une économie circulaire s'est, notamment, concrétisée à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : son article 55 poursuit la réduction de l'usage des plastiques à usage unique, alors que l'article 60 privilégie l'utilisation, pour les flottes de véhicules des personnes publiques, de pneumatiques rechapés. Plus largement, le décret d'application de son article 58, en date du 9 mars dernier, impose, notamment, des taux-cible de réutilisation, de réemploi ou d'intégration de matières recyclées pour de nombreuses catégories de fournitures. Le SPAR métropolitain doit intégrer ces nouveaux objectifs pour en faciliter l'atteinte, voire les dépasser, notamment, en stimulant l'offre sur le territoire.

Dernièrement, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets, a encore accentué cette mutation de la commande publique comme nouvel outil de transformation écologique et sociale du territoire. Par exemple, son article 35, dont l'entrée en vigueur sera progressive, prescrit que dès le 1^{er} janvier 2023, le SPAR *"comporte des indicateurs précis, exprimés en nombre de contrats ou en valeur et publiés tous les deux ans, sur les taux réels d'achats publics relevant des catégories de l'achat socialement et écologiquement responsable parmi les achats publics réalisés par la collectivité ou l'acheteur concerné. Il précise les objectifs cibles à atteindre pour chacune de ces catégories, notamment, ceux relatifs aux achats réalisés auprès des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées, d'une part, ou auprès des entreprises employant des personnes défavorisées ou appartenant à des groupes vulnérables, d'autre part."* La loi impose même, selon un calendrier qui reste à déterminer par décret, l'obligation de prescrire dans les cahiers des charges des conditions d'exécution qui *"prennent en compte des considérations relatives à l'environnement"* et, pour les marchés formalisés et sauf exceptions limitatives, *"des considérations relatives au domaine social ou à l'emploi, notamment, en faveur des personnes défavorisées."*

Pour autant, le législateur, conscient des enjeux liés à cette évolution, a jugé nécessaire que l'État accompagne mieux les acteurs économiques ou les collectivités territoriales. Dans cette perspective, la même loi prévoit, par exemple, que les services de l'État proposeront en 2024 au plus tard *"un modèle de rédaction du SPAR"* et, dès 2025 *"des outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat"* intégrant *"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, etc."*

Ces dispositions témoignent des difficultés méthodologiques et opérationnelles qui persistent encore pour concilier la lecture traditionnelle de la commande publique, fondée sur des principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, avec la prise en compte de nouvelles préoccupations, plus globales ou transversales, d'impact sur les territoires concernés et la population.

Pour les surmonter, une coopération étroite de l'ensemble des parties prenantes à l'acte d'achat et une progressivité de la mise en œuvre des nouvelles préoccupations de l'acheteur sont indispensables.

En effet, comme le soulignait la délibération susvisée du 25 janvier 2021, réussir le défi de la transition écologique, sociale et solidaire implique que chacun des acteurs en soit le porteur, dans l'objectif de construire, ensemble, une politique d'achats publics durable et responsable, au service d'un territoire vivable, viable et équitable, justifiant ainsi une co-élaboration du SPAR.

III - Un SPAR co-construit, attentif aux préoccupations du tissu économique local

L'élaboration du SPAR métropolitain et de son programme d'actions, joint au dossier, a donné lieu à une très large mobilisation des différents services de la collectivité, la direction de la commande publique assurant la coordination de l'ensemble des travaux préparatoires.

Avec l'appui précieux de la délégation au développement responsable et de la direction de la prospective et du dialogue public, une large concertation a, par ailleurs, pu être organisée avec le tissu économique local, malgré un contexte sanitaire rendant impossible la tenue de séminaires ou réunions publiques en présentiel.

De ce fait, la consultation des acteurs du territoire a pris diverses formes, avec l'organisation d'*interviews* individualisées, de *web* conférences, d'ateliers de co-construction, l'exploitation de réponses données à un questionnaire accessible en ligne, l'ouverture d'une adresse mail dédiée pour recueillir toute contribution ou questionnement, etc. Avec quelque 1 000 participants sur 4 mois (fédérations professionnelles et organismes consulaires, entreprises de toutes tailles, acteurs de l'ESS, associations, autres collectivités, etc.), l'équipe projet chargée de l'élaboration du programme d'actions a, ainsi, pu disposer de contributions particulièrement riches.

Au-delà de l'aspect méthodologique, cette phase de concertation aura permis d'enrichir et parfois nuancer le cadre stratégique envisagé par la délibération susvisée du 25 janvier 2021. Il semble important d'en rapporter les principaux enseignements, dans la mesure où ils constituent de véritables apports au programme d'actions, en termes de compréhension des enjeux, d'opportunité ou de priorisation, et appellent à une certaine vigilance de la collectivité dans le suivi de la mise en œuvre du SPAR.

Ainsi, les considérations suivantes ont été prises en compte pour l'élaboration du programme d'actions du SPAR métropolitain :

- le très vif intérêt pour la démarche, perçue par les acteurs du territoire comme un moyen d'engager et de poursuivre dans la durée une interlocution plus franche et directe, susceptible d'aboutir à une meilleure correspondance entre les possibilités de réponse du territoire et les besoins à couvrir de la collectivité, grâce à une meilleure visibilité du programme d'achat envisagé,
- une volonté partagée de promouvoir de nouveaux modèles économiques, principalement par le réexamen très en amont de la segmentation des achats, privilégiant une approche servicielle et coopérative et une approche plus ouverte aux innovations, en laissant plus de place aux variantes et aux clauses de progrès, lorsque cela s'avère possible,
- des attentes finalement très homogènes, pour une commande publique plus qualitative et modernisée, malgré la variété des filières et quelques spécificités liées à leur structuration ou leur maturité au regard des préoccupations de l'achat durable. Se retrouvent, dans ces attentes partagées, la volonté de privilégier des critères de choix qualitatifs, la nécessité de toiletter des cadres d'achat vieillissants, en diversifiant les clauses sociales ou environnementales pour les adapter à chaque cadre d'achats et la demande d'un suivi plus étroit des conditions d'exécution des contrats,
- quelques craintes largement partagées, mais principalement par les acteurs de taille modeste : la perception de difficultés potentielles, entre des ambitions publiques très fortes et des capacités d'adaptation ou de transformation des acteurs économiques ; une attention spécifique sera à porter aux plus petits acteurs, qui ne disposent pas de l'ingénierie suffisante pour répondre à des cahiers des charges de plus en plus exigeants ; enfin, dans le même esprit, une réserve très marquée à l'égard des labels, perçus comme trop discriminants dès l'expression des candidatures et ainsi susceptibles de promouvoir de trop nombreuses sous-traitances contraintes.

La mise en œuvre comme les actualisations successives du programme d'actions devront rester attentives à ces préoccupations, pour permettre une transformation progressive et simultanée des cadres d'achats et des capacités de réponse des acteurs économiques du territoire, ainsi que l'adaptation des modèles économiques sous-jacents.

À cet égard, la Métropole met gratuitement à la disposition des acteurs du territoire un outil inédit de mesures d'impacts pour sensibiliser, accompagner et engager des démarches collectives. Cette plateforme digitale permet, à n'importe quelle entreprise, une approche par nature des impacts (viabilité environnementale, soutenabilité économique, santé et bien-être, inclusion et justice sociale). Cette approche classique (issue des objectifs de développement durable) est combinée à une lecture territoriale avec une intégration des besoins des habitants et des organisations. Cet outil vise, ainsi, à dynamiser les coopérations locales pour répondre, entre autres, aux besoins exprimés par la Métropole en tant qu'acheteur.

IV - Pilotage, mise en œuvre et actualisation du programme d'actions du SPAR

Le programme d'actions joint au dossier décline la mise en œuvre opérationnelle des objectifs stratégiques du SPAR métropolitain. Sa mise en œuvre permettra de faire de l'achat un levier majeur d'activation de la transition économique, écologique et sociale que souhaite impulser la collectivité sur son territoire au cours du mandat 2020-2026.

Ainsi, le premier programme d'actions du SPAR de la Métropole distingue 2 volets dédiés respectivement, pour le premier, à la traduction opérationnelle du référentiel stratégique et de la transformation des cadres d'achats et, pour le second, à l'identification des différents chantiers internes à conduire pour permettre un déploiement efficace des nouvelles orientations fixées en la matière.

Parmi les nombreux axes de travail que le programme décline, quelques orientations majeures méritent d'être soulignées. Elles constitueront les premières priorités de déploiement du SPAR dans les prochains mois :

- permettre une meilleure prévisibilité du programme d'achat de la collectivité. Cette anticipation est indispensable pour autoriser une réelle analyse des besoins et des capacités de réponse de l'offre. Elle est donc nécessaire à la préparation de cadres d'achats plus pertinents,
- renforcer l'usage du sourcing sous ses différentes modalités. Il s'agit là d'une réelle évolution des processus de travail de l'administration, indispensable à une meilleure connaissance des marchés et capacités d'adaptation ou d'innovation présentes sur le territoire,
- réinvestir dans le suivi de l'exécution des contrats, pour permettre d'y inclure des clauses de progrès, notamment, pour les marchés pluriannuels. Un suivi périodique de l'exécution du contrat doit alors permettre de tracer les progrès réalisés par les parties prenantes, lorsque des clauses sociales ou environnementales y ont été inscrites,
- préparer et tester, en 2022, les indicateurs de suivi pertinents pour le SPAR, pour satisfaire l'obligation légale prévue au 1^{er} janvier 2023 évoquée au paragraphe II de la présente délibération. Il s'agit de déterminer un nombre limité d'indicateurs qui permettront d'attester, selon les différents axes du plan d'actions, des progrès réalisés,
- essaimer les orientations du SPAR dans le cadre des collaborations nouées avec d'autres acteurs publics ou privés, notamment, via la centrale d'achats et l'animation de réseaux professionnels.

Ce programme d'actions fera l'objet d'un bilan d'exécution annuel permettant son actualisation, à l'initiative d'un comité de pilotage à constituer autour de la commission permanente d'appel d'offres ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission développement économique, numérique, insertion et emploi ;

DELIBERE

1° - Approuve le programme d'actions du SPAR de la Métropole.

2° - Autorise le Président de la Métropole à prendre toute mesure nécessaire à l'exécution de la présente délibération.

Lyon, le 24 novembre 2021.

Le Président,