



16 mai 2024

Buy European and Sustainable Act

Accélérer la transition vers une économie européenne bas-carbone

Hughes-Marie Aulanier	Principal – Carbone 4
Antoine Crépel	Consultant Sénior – Carbone 4
Jori Damond	Consultant – Carbone 4
Anaïs Voy-Gillis	Chercheuse associée à l'IAE de Poitiers



Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

L'objectif de l'étude est de comprendre l'impact qu'aurait la mise en place d'un Buy European and Sustainable Act sur les achats publics

Les marchés publics sont responsables de **10% de l'empreinte carbone totale de l'Union européenne** (UE) et représentent un montant équivalent à **15% du PIB de l'UE**. Cependant, même si l'Accord de Paris engage les pays de l'UE à réduire drastiquement leurs émissions de GES, **55% des marchés publics sont uniquement basés sur l'évaluation du prix le plus bas actuellement.**

Dans quelle mesure l'introduction d'un Buy European and Sustainable Act (BESA) sur les marchés publics contribuerait à **accélérer la transition vers une économie bas-carbone et la résilience de certains secteurs économiques européens ?**



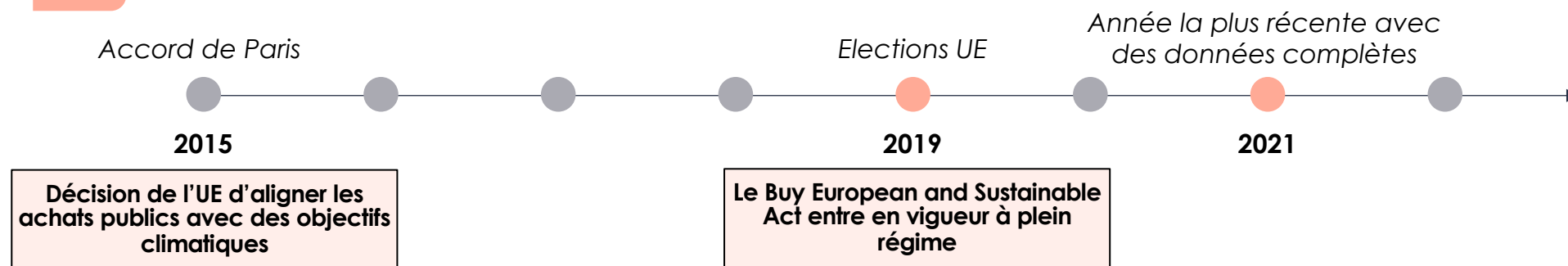
Le **Buy European and Sustainable Act (BESA)** pourrait prendre la forme d'une **directive européenne** qui réglemente la manière dont les autorités publiques des **États membres de l'UE attribuent des contrats** pour des biens, des services et des travaux en introduisant des **critères supplémentaires en matière d'environnement, de carbone et de localisation de la production.**

L'analyse porte sur les années 2019 et 2021 et couvre tous les pays de l'Union Européenne

Quels auraient été les impacts si les pays de l'UE avaient décidé d'aligner leur commande publique avec leur ambition en matière de baisse des émissions de GES au moment de l'Accord de Paris, avec un plein effet à partir de 2019 ?



Périmètre géographique et temporel : Tous les pays de l'UE, 2019 et 2021



Indicateurs clés suivis :

- Augmentation du chiffre d'affaires des entreprises basées en UE (md€)
- Commande publique au profit d'activités bas-carbone (md€)
- Empreinte carbone de la commande publique de l'UE (ktCO₂e)
- Émissions territoriales de l'UE (ktCO₂e)
- Emplois supplémentaires dans l'UE (ETP)
- Emplois supplémentaires sur des activités vertes en UE (ETP)

L'analyse s'est concentrée sur les produits les plus émissifs, pour lesquels la commande publique constitue un marché important et des critères quantifiés peuvent être appliqués

Secteurs analysés :



Matériaux (acier, aluminium, ciment)



Alimentation et services de restauration



Achats de véhicules



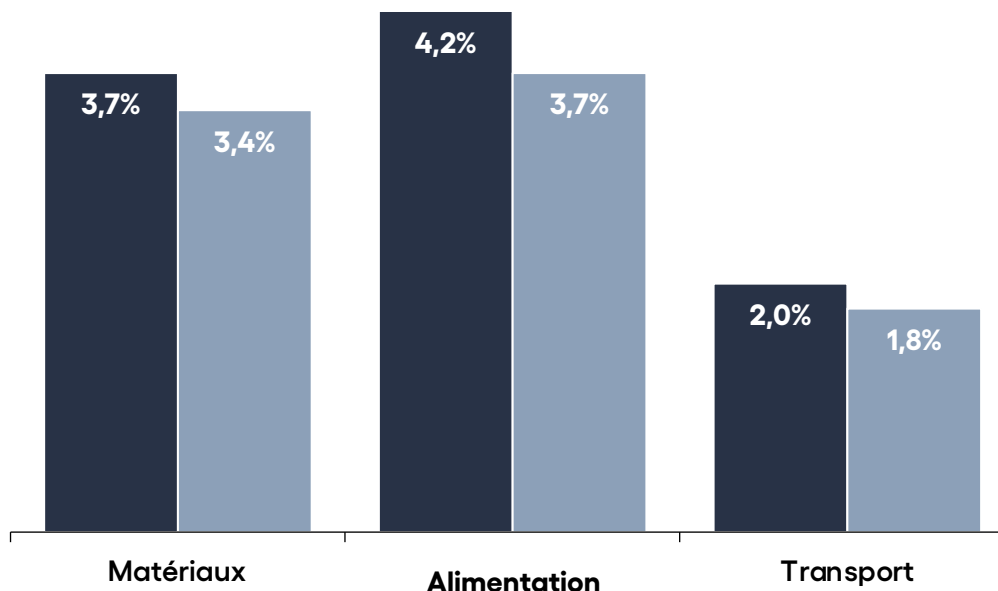
Energies renouvelables



Construction de nouveaux bâtiments

Proportion de la commande publique dans les ventes des trois principaux secteurs analysés | %

■ 2019 ■ 2021

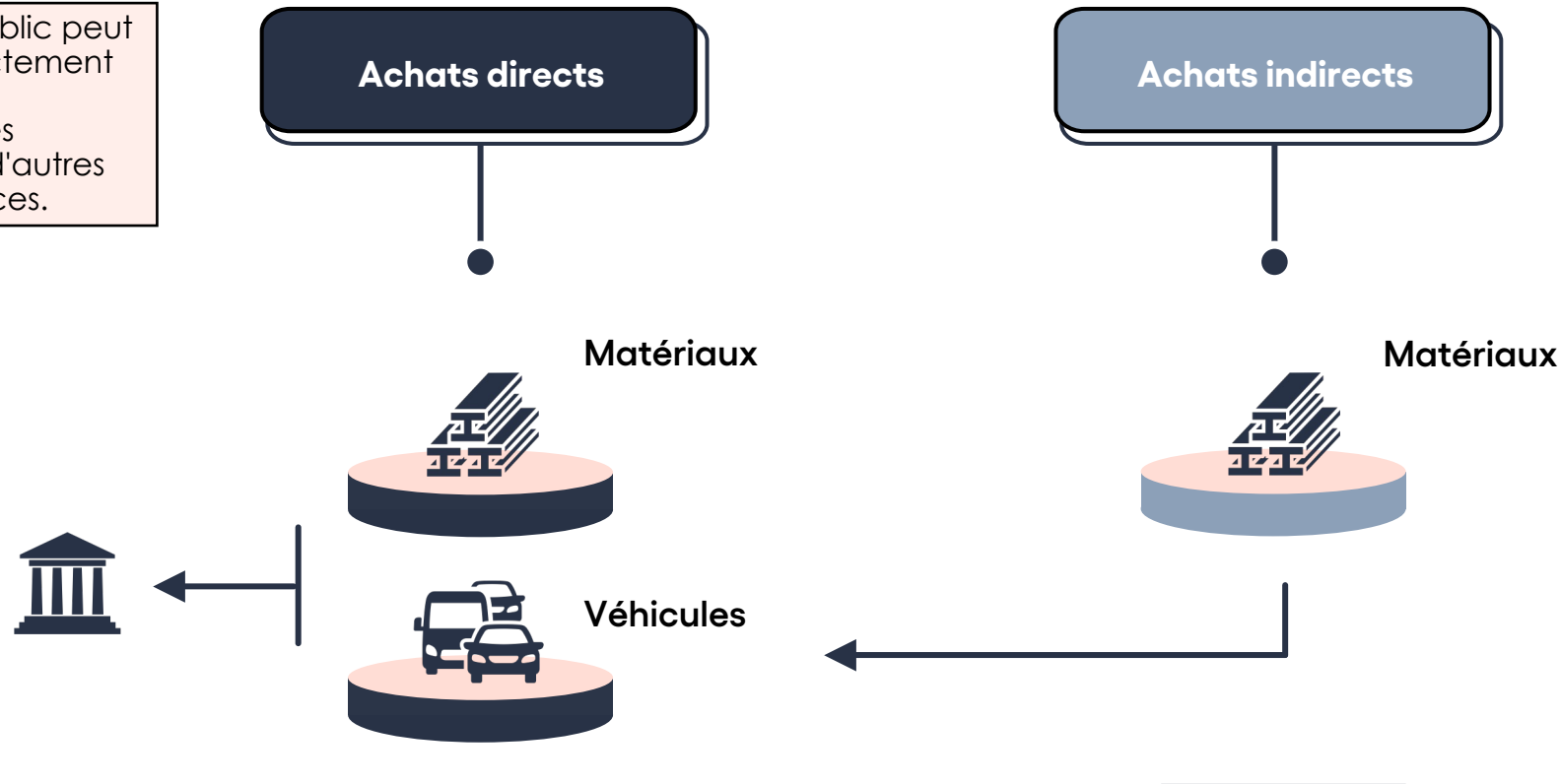


Ce périmètre représente environ **30 % de l'empreinte carbone de la commande publique**. L'analyse couvre les impacts directs des marchés publics, elle ne quantifie pas les **effets de levier plus larges** que pourraient avoir la directive. Les **résultats doivent donc être considérés comme conservateurs**.

Les achats directs et indirects sont pris en compte dans l'analyse des tableaux entrées-sorties FIGARO et EXIOBASE

Exemple de commande publique

Le secteur public peut acheter directement des matières premières, des véhicules et d'autres biens et services.



- Les achats indirects concernent les secteurs qui fournissent les secteurs intermédiaires auprès desquels les pouvoirs publics effectuent des achats directs.
- Dans cet exemple, les constructeurs automobiles achètent des matières premières (acier, aluminium). Les matières premières constituent dans ce cas un achat indirect des marchés publics.

Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

Le Buy European Sustainable Act comporte à la fois des critères de contenu local et d'atténuation du changement climatique

Deux types de critères sont modélisés



Contenu local : un seuil minimal est fixé sur le contenu européen des produits achetés par la puissance publique. Ce critère influe sur la provenance géographique des produits achetés, et donc sur l'ensemble des indicateurs suivis (revenus des entreprises de l'UE, emplois, émissions de GES).



Atténuation du changement climatique : un seuil maximal est fixé sur le contenu carbone ou les émissions de GES en phase d'usage des biens acquis par le biais des marchés publics. Nous estimons l'impact de ce critère sur les émissions de GES, dans le cadre de la structure actuelle des marchés publics en 2019-2021 (aucun changement structurel n'est supposé résulter de ce critère).

Ces critères sont basés sur les meilleures pratiques de l'économie européenne. Ils sont destinés à envoyer un signal fort au marché, à créer des débouchés économiques pour les acteurs les plus vertueux de l'UE et à encourager les autres à suivre.

Zoom critères | Matériaux (achats directs et indirects)

Matériaux	Critères
Acier	<ul style="list-style-type: none">• Intensité carbone maximale de 0,5 tCO₂e/t pour l'acier acheté directement et indirectement.• 100% de l'acier acheté produit en UE (toutes les étapes de transformation).
Aluminium	<ul style="list-style-type: none">• Intensité carbone maximale de 4 tCO₂e/t pour l'aluminium acheté directement et indirectement.• 100% de l'aluminium acheté produit en UE (toutes les étapes de transformation).
Ciment	<ul style="list-style-type: none">• Intensité carbone maximale de 0,45 tCO₂e/t pour le ciment acheté directement et indirectement.• 100% du ciment acheté produit en UE (toutes les étapes de transformation).

NB : Les intensités carbone mentionnées correspondent aux émissions depuis l'extraction des matières premières jusqu'au processus de fabrication et à la livraison (Cradle-to-Gate), y compris les émissions liées à l'électricité calculées sur la base du facteur d'émission moyen du pays d'origine ou du facteur d'émission réel dans le cas d'une connexion physique directe ou d'un Power Purchase Agreement (PPA).

Source: IDDI, FMC, SteelZero, AIE et industriels de l'UE, AIE 2024

Zoom critères | Alimentation, services de restauration et consommation d'énergie des nouveaux bâtiments publics



Secteur	Critères
Alimentation et services de restauration	<ul style="list-style-type: none">• 98% des produits alimentaires achetés doivent provenir de pays de l'Union européenne, ce qui correspond au taux national le plus élevé en 2019 et 2021, observé pour la Roumanie.• Diminution de 20% des achats publics de produits d'origine animale, compensé par une augmentation des achats de produits d'origine végétale.• 100% d'aliments biologiques ou cultivés selon des pratiques agro-écologiques, ce qui se traduit par une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre pour les produits d'origine végétale.



Secteur	Critères
Consommation d'énergie des bâtiments publics	<ul style="list-style-type: none">• Tous les nouveaux bâtiments devraient réduire leur intensité de carbone à l'usage de 67% par rapport à la moyenne de leur pays

Zoom critères | Achats de véhicules



Secteur	Critères
Achats de véhicules	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de la commande publique pour les véhicules, les équipements de transport ou les services d'entretien doit provenir de l'UE. • Application de la Clean Vehicle Directive : <ul style="list-style-type: none"> • 40% des achats de véhicules légers doivent être des véhicules propres. • 15% des véhicules lourds doivent être des véhicules propres. • 60% des autobus et des autocars doivent être des véhicules propres. • Réduction du poids d'environ 20% pour tous les autres achats de véhicules légers (60% des achats).

Sur la base de la définition suivante :

Véhicules légers	Véhicules lourds
<ul style="list-style-type: none"> • Jusqu'au 31 décembre 2025, pas plus de 50 gCO₂e/km • À partir du 1er janvier 2026, seuls les véhicules à zéro émission 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser l'un des carburants alternatifs suivants : hydrogène, batterie électrique (y compris hybride), gaz naturel, biocarburants liquides, GPL, carburants synthétiques et paraffiniques.

Zoom critères | Au-delà des marchés publics : PV, éoliennes et véhicules électriques bénéficiant de subventions publiques dans l'UE



Secteur	Critères
PV	<ul style="list-style-type: none"> • 40% des panneaux solaires installés doivent être fabriqués dans l'UE, avec une intensité carbone maximale de 75 kgCO₂e/kW <i>La loi "Net Zero Industry Act" donne pour objectif de couvrir 40% de la demande de l'UE en technologies bas-carbone avec la production européenne avant 2030. L'intensité carbone moyenne de la fabrication de panneaux solaires dans l'UE est de 75 kgCO₂e/kW, 70% plus faible que la moyenne actuelle de 224 kgCO₂e/kW des panneaux photovoltaïques installés en Europe (dont 90% sont fabriqués en Chine).</i>
Éolien	<ul style="list-style-type: none"> • 100% des éoliennes fabriquées dans l'UE <i>C'est déjà presque le cas</i> • Les critères définis ci-dessus pour l'acier et le ciment s'appliquent
Véhicule électrique	<ul style="list-style-type: none"> • 50% des batteries pour les véhicules électriques d'origine UE <i>La loi "Net Zero Industry Act" donne pour objectif de couvrir 40% de la demande de l'UE en technologies bas-carbone avec la production européenne avant 2030. L'IRA impose que 50% de la valeur des composants des batteries soient produits ou assemblés en Amérique du Nord pour les subventions destinées aux véhicules électriques.</i> • Les critères définis ci-dessus pour l'acier et l'aluminium s'appliquent

Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

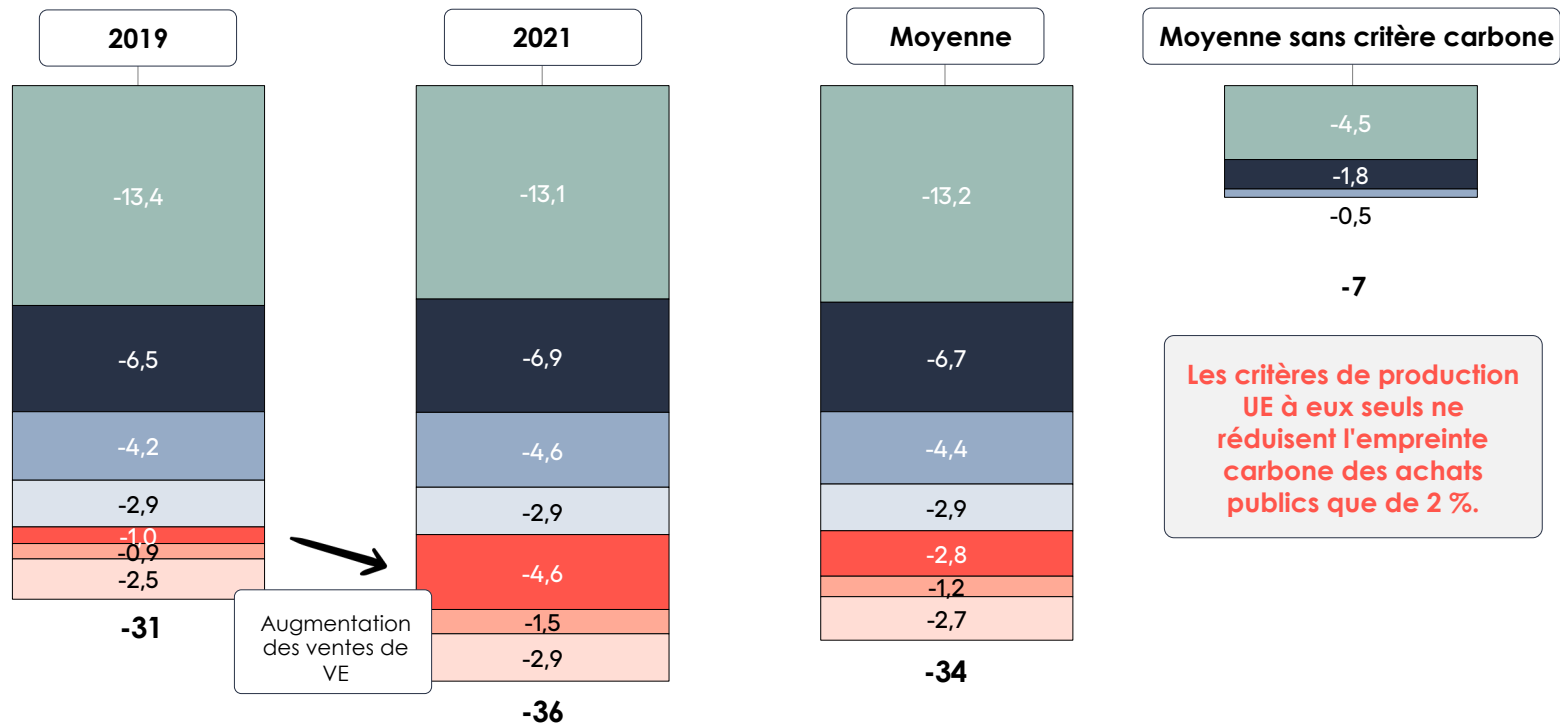
Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

Le BESA permet une réduction annuelle de 34 MtCO₂e de l'empreinte carbone de l'UE, soit ~9% de celle des achats publics



Synthèse de la réduction annuelle de l'empreinte carbone des achats publics UE | MtCO₂e



LÉGENDE

Commande publique

- Alimentation
- Matériaux
- Achats de véhicules
- Emissions d'usage des nouveaux bâtiments

Subsidies

- Véhicules électriques
- PV
- Eoliennes

Les critères de production UE à eux seuls ne réduisent l'empreinte carbone des achats publics que de 2 %.

Le scénario "Moyenne sans critère carbone" correspond à la modélisation d'un scénario dans lequel seuls les critères de relocalisation s'appliquent. Cette analyse montre que les critères de relocalisation seuls ont un effet limité sur la réduction de l'empreinte carbone et doivent être complétés par des critères carbone pour être efficaces.

Le BESA permet une réduction moyenne de 3,5 MtCO₂e en France, soit ~7% de l'empreinte carbone des achats publics français



Synthèse de la réduction annuelle de l'empreinte carbone des achats publics France permise par le Buy European and Sustainable Act par secteur | MtCO₂e

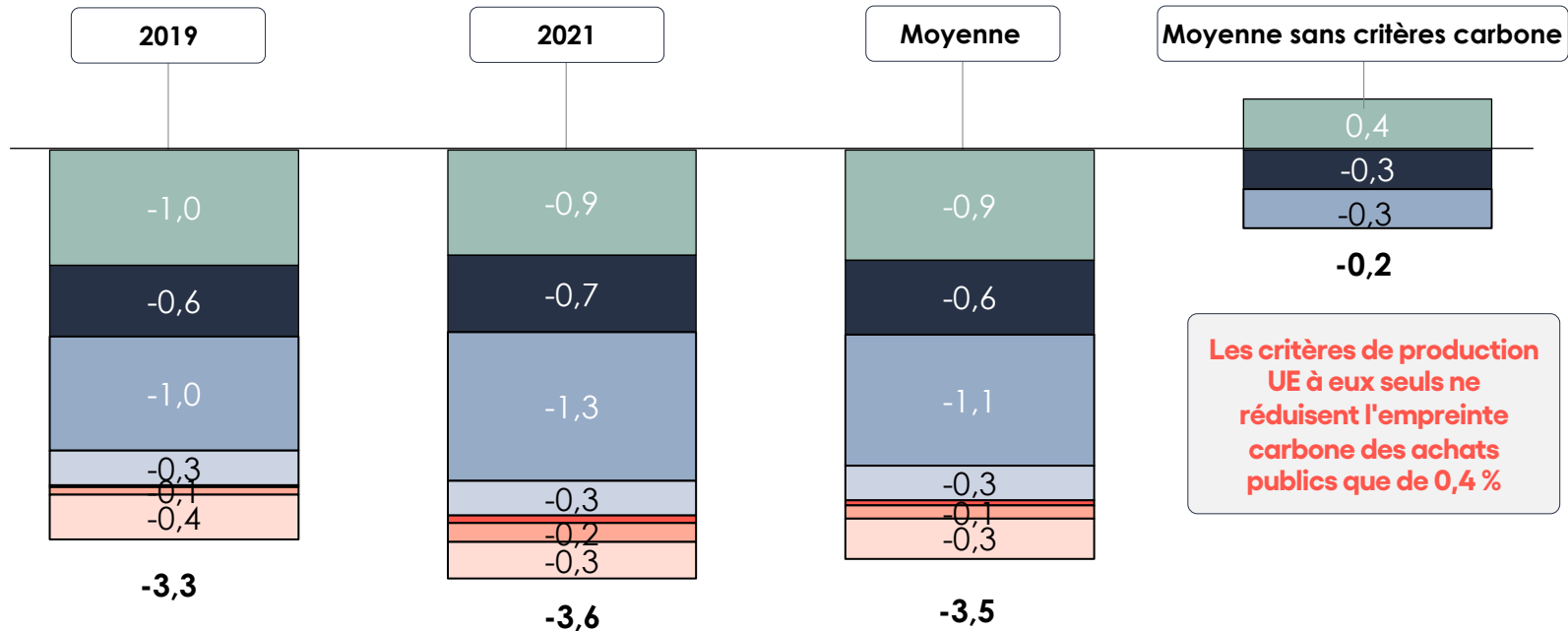
LÉGENDE

Commande publique

- Alimentation
- Matériaux
- Achats de véhicules
- Emissions d'usage des nouveaux bâtiments

Subsidies

- Véhicules électriques
- PV
- Eoliennes

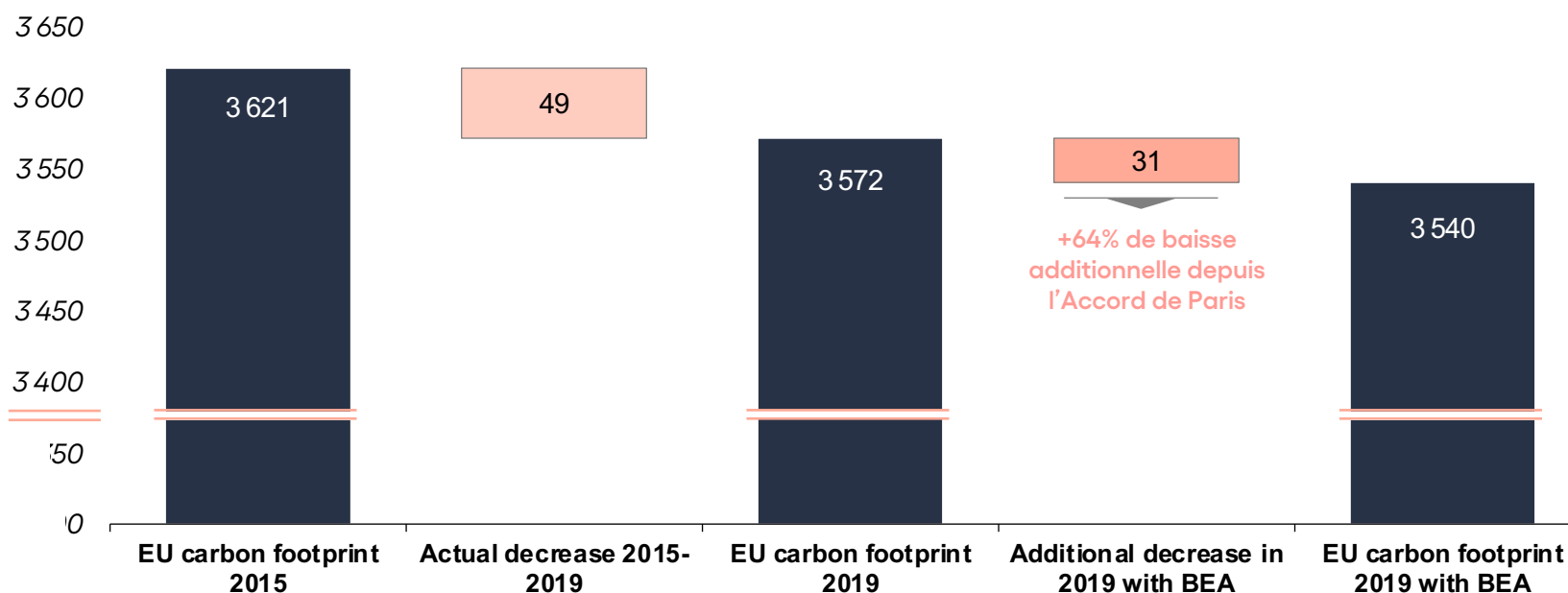


En considérant uniquement les critères liés à la commande publique, hors subventions, **la réduction annuelle moyenne de l'empreinte carbone obtenue avec le BESA est de 3,0 MtCO₂e**, soit une réduction de 6% de l'empreinte carbone de la commande publique.

Le BESA aurait pu permettre une réduction supplémentaire de 64% de l'empreinte carbone de l'UE sur la période 2015-2019



Comparaison de la baisse de l'empreinte carbone de l'UE permise par le BESA en 2019 avec la baisse réelle observée sur la période 2015-2019 | MtCO₂e



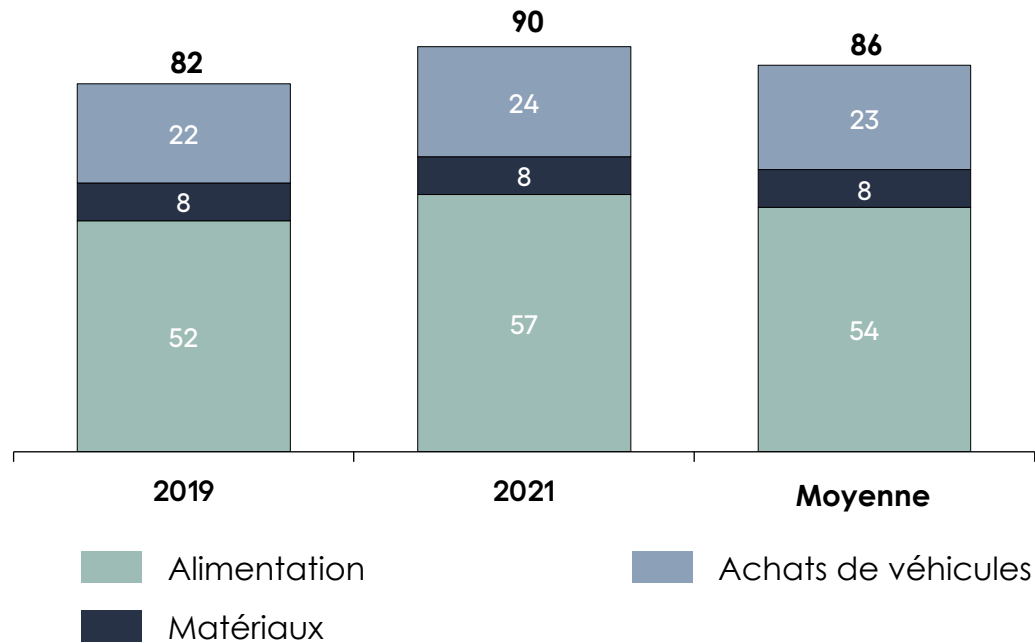
La mise en œuvre d'un **Buy European and Sustainable Act** tel que décrit dans cette étude aurait donc pu générer **des réductions de l'empreinte carbone de l'UE nettement plus élevées que celles observées sur la période 2015-2019**. Il convient toutefois de noter que la réduction due au BESA reste limitée par rapport à l'empreinte carbone totale de l'UE (~1%).

Une analyse similaire sur le périmètre **France** montre des baisses théoriques supplémentaires permises par le BESA de **26% sur la période 2015 - 2019** et de **11% sur la période 2015 - 2021**.

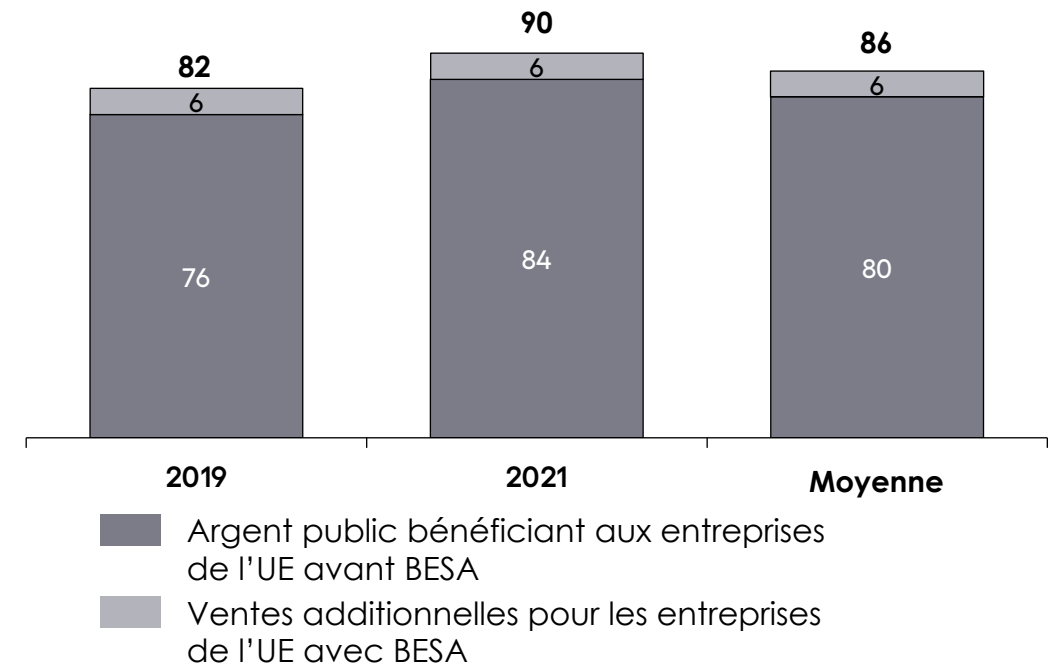
Le BESA a le potentiel de réorienter 86 md€ annuels de commande publique vers des activités favorables à la transition bas-carbone



Volume de commande publique UE dirigé vers des activités 'vertes' en UE avec BESA - par secteur | md€



Volume de commande publique UE dirigé vers des activités 'vertes' en UE avec BESA - par type | md€

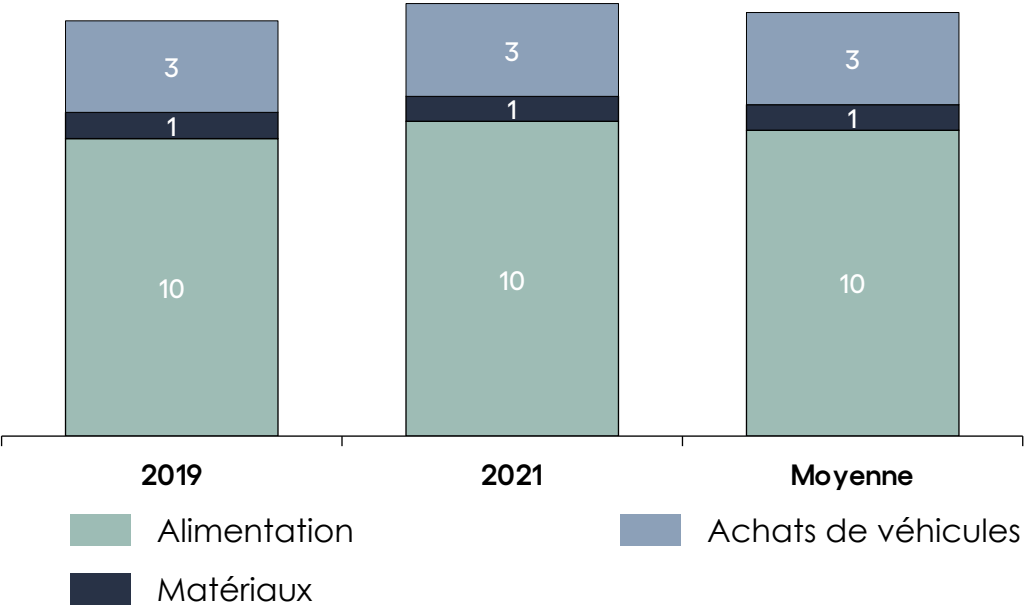


Ce flux d'argent vers les activités "vertes" dans l'UE crée de nouveaux débouchés durables pour ces acteurs et donne à l'industrie la visibilité dont elle a besoin pour réaliser des investissements importants en faveur de la transition bas-carbone. **Les critères de durabilité sont essentiels à cet égard**, les critères de relocalisation ne permettent pas à eux seuls de réaliser des investissements significatifs en faveur d'une industrie résiliente dans l'UE.

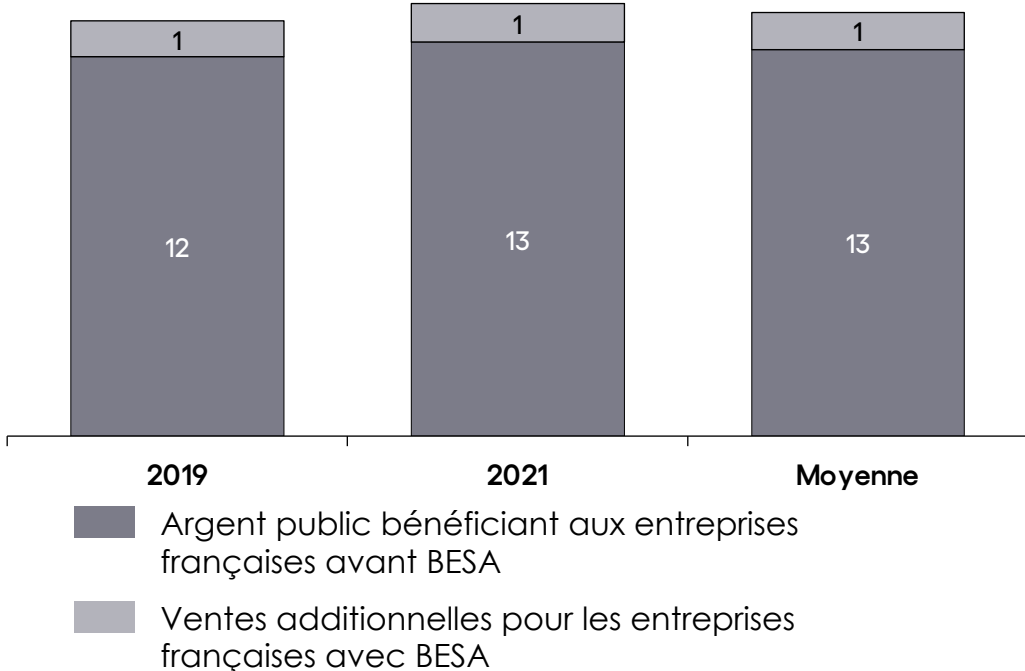
Le BESA a le potentiel de réorienter 14 md€ annuels de commande publique vers des activités vertueuses en France



Volume de commande publique UE dirigé vers des activités 'vertes' en France avec BESA - par secteur | md€



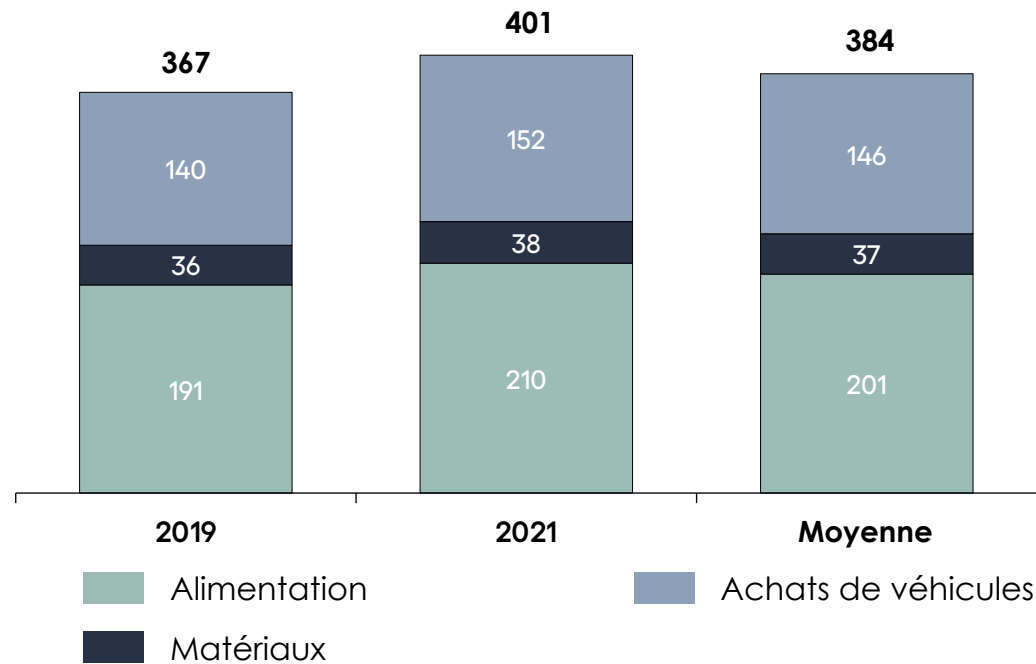
Volume de commande publique UE dirigé vers des activités 'vertes' en France avec BESA - par type | md€



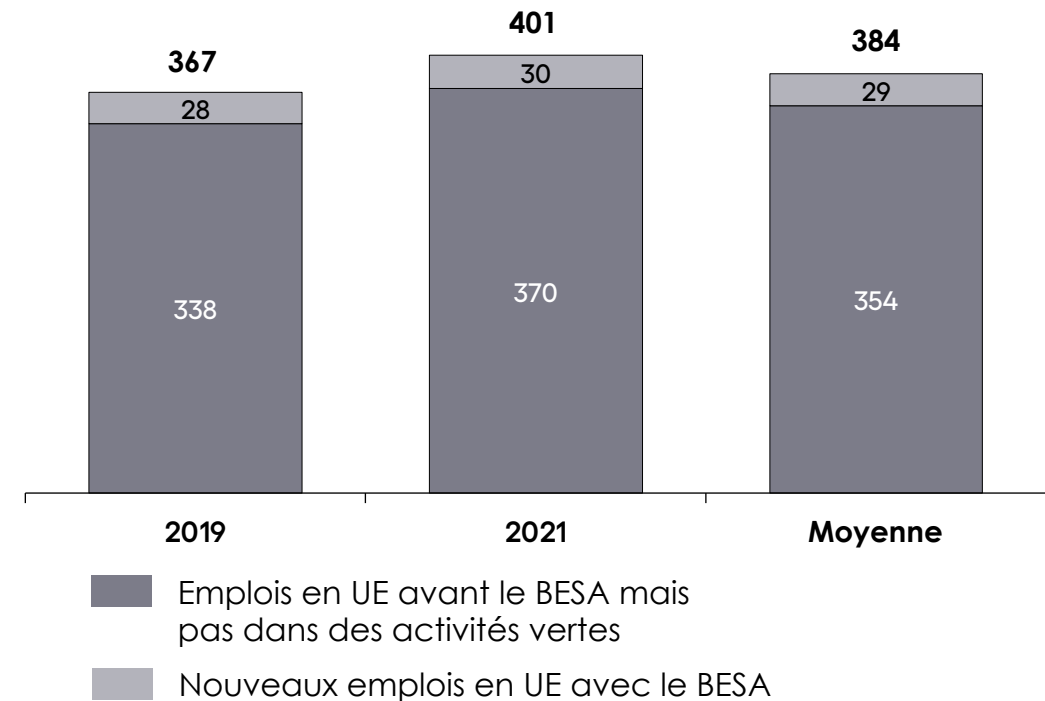
Le BESA pourrait créer de nombreux emplois verts dans l'UE, en moyenne 384 000 ETP sur les années analysées



Nouveaux emplois dans des activités 'vertes' en UE avec BESA - par secteur | Milliers d'ETP



Nouveaux emplois dans des activités 'vertes' en UE avec BESA - par type | Milliers d'ETP

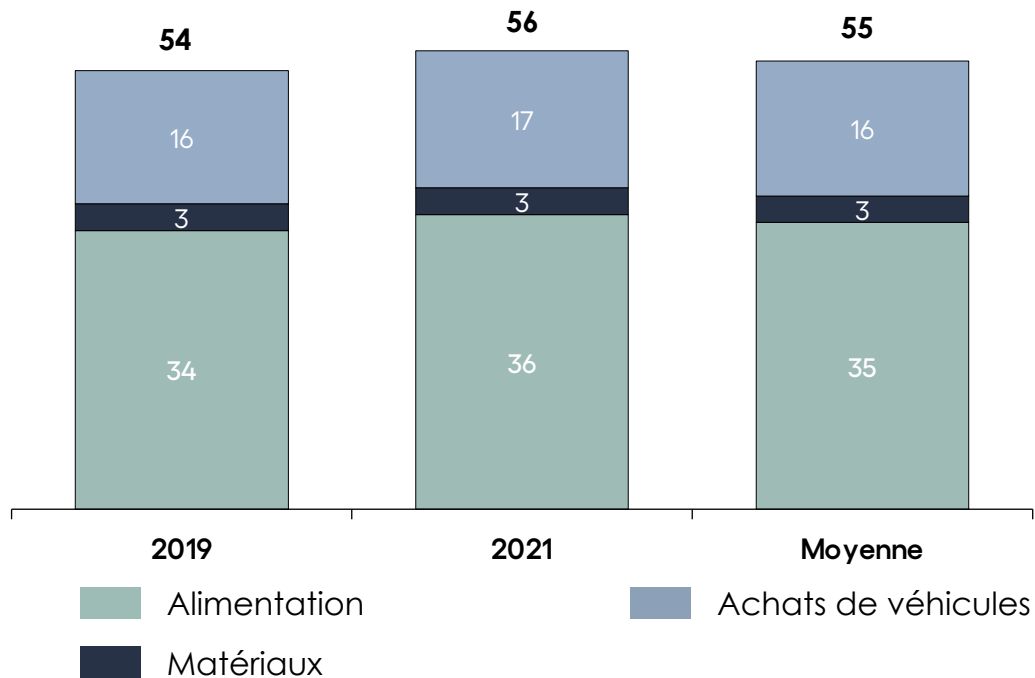


Le développement de ces emplois dans des activités compatibles avec la transition bas-carbone est essentiel pour la sécurité de l'emploi dans l'UE dans un contexte de mutation accélérée pour tenir les objectifs de décarbonation. Les choix faits en matière d'achats publics ont **un rôle important à jouer pour accompagner les travailleurs de l'UE dans les transformations de l'économie et de la structure de l'emploi.**

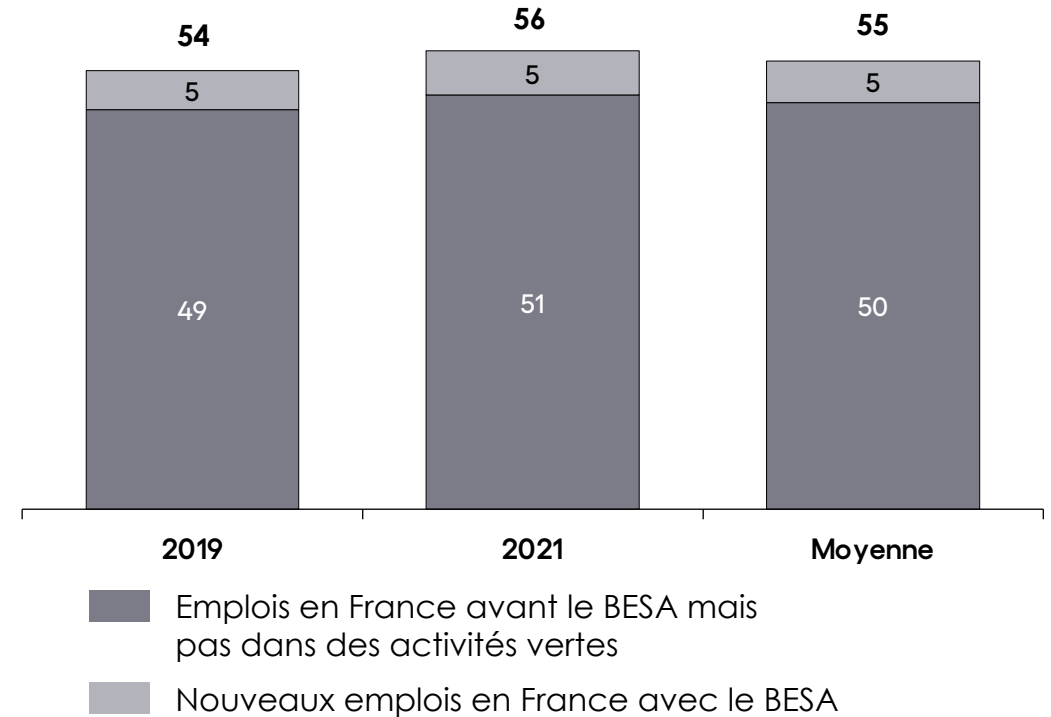
En France, environ 55 000 emplois 'verts' supplémentaires auraient pu être créés depuis 2019 grâce au BESA



Nouveaux emplois dans des activités 'vertes' en France avec BESA - par secteur | Milliers d'ETP



Nouveaux emplois dans des activités 'vertes' en France avec BESA - par type | Milliers d'ETP



Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

Construire une approche globale des achats publics durables en Europe

- **Les achats publics durables sont une approche volontaire** au sein des États membres à l'exception de quelques exigences introduites dans certaines directives sectorielles.
- L'enjeu est de développer un **cadre juridique ambitieux** avec notamment la **définition de critères environnementaux clairs et partagés**.
- Un préalable est de **définir une gouvernance** :
 - Aux niveaux nationaux et européen pour garantir la cohérence entre les politiques environnementales, économiques et de passation de marchés.
 - Afin d'améliorer la coordination et la coopération entre les parties prenantes.
- Définir des **obligations de prise en compte des aspects environnementaux** (par ex. les options à faible émission de carbone pour le marché en question) et développer une approche par analyse de cycle de vie (ACV) dans tous les marchés publics
- **Engager l'ensemble des parties prenantes dans la construction des marchés publics durables**, y compris les agences gouvernementales, les fédérations industrielles, les organisations environnementales et les groupes de la société civile.
- **Garantir la transparence** dans les processus de marchés publics écologiques grâce à des procédures et des critères clairement définis.
- **Développer des moyens de formation** à destination des acheteurs publics et développer des outils permettant aux acheteurs publics et aux entreprises de réaliser des analyses de cycle de vie et de mesurer les principaux impacts environnementaux d'un produit.

Sommaire

Objectif et méthodologie

Les critères du Buy European and Sustainable Act (BESA)

Impacts climatiques, économiques et sociaux de la BESA

Construire une approche globale des achats publics durables

Coûts supplémentaires dus au BESA

Les coûts associés à la commande publique ne devraient pas beaucoup augmenter dans les principaux secteurs avec le BESA



En ce qui concerne **l'achat de matériaux**, l'ampleur du surcoût **varie considérablement en fonction du matériau et de la demande**. Cependant, **il faut raisonner en surcoût au niveau des produits finaux**.

Par exemple, si l'acier représente **5% du prix d'un véhicule** acheté par la puissance publique, une **hausse de 20% sur le prix de l'acier** due aux critères du BESA engendrera un surcoût de **1% sur le prix total du véhicule**.



Le **coût total de possession (TCO) des véhicules électriques (VE)** est généralement **faiblement supérieur (moins de 20%)** à celui des véhicules thermiques, en fonction de facteurs tels que le **kilométrage et le type de véhicule**. De plus, les économies de carburant (qui est très largement importé) sont **stratégiquement et macroéconomiquement une conséquence très bénéfique** de l'électrification du transport, non modélisée dans le cadre de cette étude.



Dans le secteur de la **construction**, l'adoption de critères écologiques peut entraîner des dépenses initiales plus élevées, mais permet de réaliser des **économies substantielles à long terme**. Les efforts déployés pour mettre en œuvre des mesures d'économie d'énergie permettent souvent un **retour sur investissement ensuite**. Les estimations du Forum économique mondial suggèrent une **augmentation des coûts de construction allant de 1 à 3 % lors de l'intégration de mesures de durabilité**.



Les implications financières de la transition vers un **régime alimentaire durable**, caractérisé par une réduction de la consommation de viande, l'agriculture biologique et l'agroécologie, restent **ambiguës dans la littérature**. Le **surcoût payé pour des produits de meilleure qualité** peut être équilibré par une **réduction de la consommation de produits animaux** ainsi que la **réduction du gaspillage alimentaire**.

