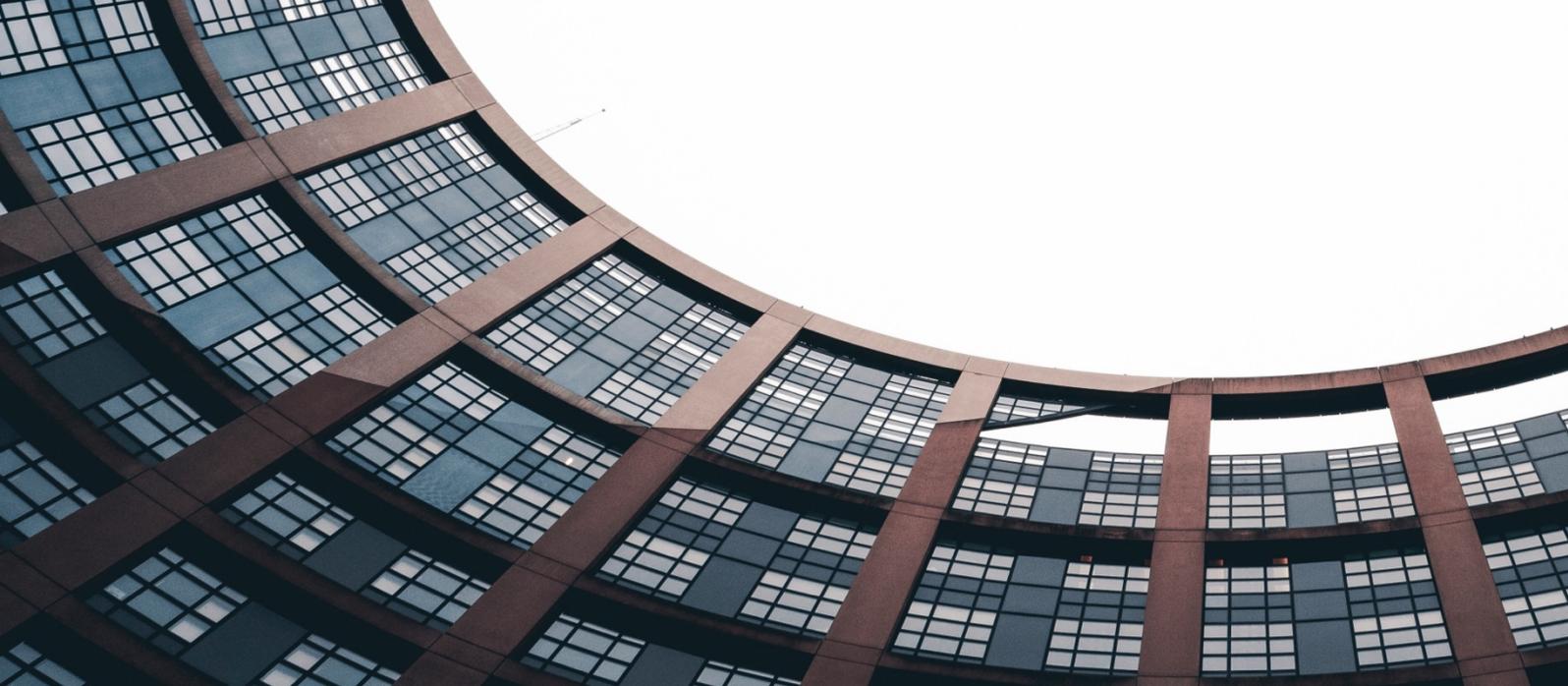


BUY EUROPEAN AND SUSTAINABLE ACT : ACCÉLÉRER LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE EUROPÉENNE BAS-CARBONE

Synthèse





Auteur·ices

Carbone 4 : Hughes-Marie Aulanier, Antoine Crépel, Jori Damond, Alain Grandjean

Anaïs Voy-Gillis

IN Europe : Robin Gounet, Tristan Méneret

Cette étude a été soutenue par la Fondation Européenne pour le Climat. La responsabilité des informations et des points de vue exposés dans cette étude incombe aux auteurs. La Fondation Européenne pour le Climat ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues ou exprimées dans cette étude.

Synthèse

- ▶ L'objectif de l'étude est de décrire concrètement les critères que pourrait contenir un Buy European and Sustainable Act sur les marchés publics pour accélérer la transition bas carbone et la résilience de certains secteurs économiques européens, et de mesurer les impacts climatiques, économiques et sociaux d'une telle directive.
- ▶ Les marchés publics sont responsables de 10% de l'empreinte carbone totale de l'UE et représentent un montant équivalent à 15% du PIB de l'UE. Pourtant, la majorité des marchés publics sont encore attribués sur la seule base du prix.
- ▶ Cette analyse a testé les implications de la mise en œuvre hypothétique d'un Buy European and Sustainable Act sur les marchés publics européens de matériaux, véhicules, denrées alimentaires et construction de nouveaux bâtiments à partir de 2019.
- ▶ Les principaux résultats sont les suivants :

Des bénéfices significatifs pour le climat

- **34 MtCO₂e** de baisse annuelle moyenne de l'empreinte carbone de l'UE (**3 MtCO₂e** sur le périmètre France)
- **9 MtCO₂e** de baisse annuelle moyenne des émissions territoriales de l'UE (**1 MtCO₂e** sur le périmètre France)
- **+64%** sur la baisse totale de l'empreinte carbone de l'UE entre 2015 et 2019 (**+26%** sur le périmètre France)
- **30%** de baisse de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE sur le périmètre couvert par l'étude (**20%** sur le périmètre France)
- **9%** de baisse de l'empreinte carbone de la commande publique totale de l'UE (**7%** sur le périmètre France)

Un impact économique et social positif

- **6 md€** d'augmentation des ventes annuelles pour les entreprises de l'UE (**1 md€** sur le périmètre France) et amélioration de la balance commerciale française et européenne
- **86 md€** mobilisés chaque année pour le développement des activités vertes par le biais de la commande publique de l'UE (**14 md€** sur le périmètre France)
- **30 000** emplois supplémentaires en UE (**5 000** sur le périmètre France)
- **380 000** emplois supplémentaires dans des activités vertes en UE (**55 000** sur le périmètre France)

Un effet de levier important

- Le secteur public s'aligne sur l'**objectif de neutralité carbone** et fournit un **modèle de stratégie d'achat bas-carbone**, à l'usage de **tous les acteurs économiques**.
- L'augmentation de la demande de produits bas-carbone apporte aux industriels européens **la visibilité dont ils ont besoin pour investir et mettre à l'échelle les innovations bas-carbone**.

- ▶ L'analyse se concentre sur les produits les plus émissifs, pour lesquels la commande publique constitue un marché important et des critères quantifiés peuvent être appliqués : acier, aluminium, ciment, construction, véhicules et alimentation. Le périmètre de l'étude couvre environ 30% de l'empreinte carbone de la commande publique. L'impact positif serait encore plus important si ces mesures étaient étendues à l'ensemble des marchés publics. Bien que l'analyse donne un aperçu des impacts directs de la commande publique, elle ne quantifie pas les effets de levier plus larges. C'est donc une approche conservatrice.
- ▶ En matière de marchés publics, la transition écologique va de pair avec la création d'emplois. Fixer des critères de durabilité sans critères de localité permettra de réduire les émissions, mais aura un effet positif limité sur l'emploi, car le reste du monde dispose déjà d'une base de production bas-carbone.
- ▶ À l'inverse, le localisme ne fait pas à lui seul une politique écologique : l'introduction de critères de localité sans critères de durabilité aurait certes un effet positif sur l'emploi mais ne réduirait que marginalement les émissions (réduction de l'empreinte carbone de seulement 2%). C'est la combinaison des deux critères qui contribuera à une transition juste, créatrice d'emplois et source d'innovation pour l'ensemble de l'économie européenne et mondiale.
- ▶ Il n'est pas trop tard. L'intégration de critères ambitieux de durabilité et de localité dans la directive sur les marchés publics dans les 100 premiers jours de la prochaine Commission donnerait des opportunités aux entreprises et aux agriculteurs européens qui s'engagent à produire selon des normes alignées sur les objectifs de l'Accord de Paris.
- ▶ L'augmentation de la demande "verte" par le biais du BESA donnerait à l'industrie européenne les moyens d'investir et la visibilité nécessaire pour devenir un fournisseur de premier plan des solutions de la transition bas-carbone. Les marchés publics sont un outil clé de la politique d'innovation. Ne pas l'utiliser pleinement pour accélérer la transition serait une erreur en termes d'alignement des politiques publiques sur l'objectif climatique de l'Union européenne.
- ▶ En matière de marchés publics, l'UE fait figure d'exception en interdisant l'inclusion de critères de localité. Ailleurs dans le monde, notamment en Chine et aux États-Unis, les entreprises nationales sont favorisées par les marchés publics.





Contexte

Partout dans le monde, les nations industrielles mettent en œuvre des plans pour stimuler la création d'emplois et développer une industrie pourvoyeuse de solutions de la transition bas-carbone. L'UE ne fait pas exception et accélère sur le sujet, avec le Net-Zero Industry Act adopté par le Parlement Européen en novembre 2023 qui a pour objectif d'accélérer la production des technologies de la transition bas-carbone sur le sol européen. Dans ce contexte, les achats publics ont un rôle important à jouer dans l'accompagnement de la politique industrielle européenne et le développement d'une économie européenne compatible avec l'atteinte de la neutralité carbone.

Les marchés publics sont responsables de 10%¹ de l'empreinte carbone totale de l'Union européenne (UE) et représentent un montant équivalent à 15% du PIB de l'UE². 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 actuellement³. La réduction des émissions de GES par le biais des marchés publics est une nécessité pour les États membres de l'UE afin d'atteindre leur objectif climatique. Les achats publics durables (APD) peuvent être utilisés pour atténuer l'impact environnemental du secteur public et envoyer un signal de marché fort afin d'accélérer la transition bas-carbone et la résilience de secteurs économiques tels que l'industrie, la construction, les transports, l'énergie et l'agriculture. Les marchés publics peuvent avoir un impact décisif pour aider les États membres de l'UE à atteindre leurs objectifs climatiques.

Actuellement, seuls quelques pays rendent obligatoire la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir le développement des achats publics durables, notamment l'Allemagne, la Corée du Sud, les États-Unis, la France et la Suisse. La définition d'exigences obligatoires, l'élaboration de méthodes de déclaration normalisées et la mise à disposition de davantage d'outils, de ressources et de formations sur les achats publics durables pourraient accélérer et harmoniser l'adoption de ces derniers.

¹ Analyse de Carbone 4 basée sur Eurostat

² OECD (2021). Government at a glance 2021: Size of public procurement

³ European Commission (2022): Single Market Scoreboard: Access to public procurement

Objectif et méthodologie

Objectif

L'objectif de l'étude est de comprendre 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.

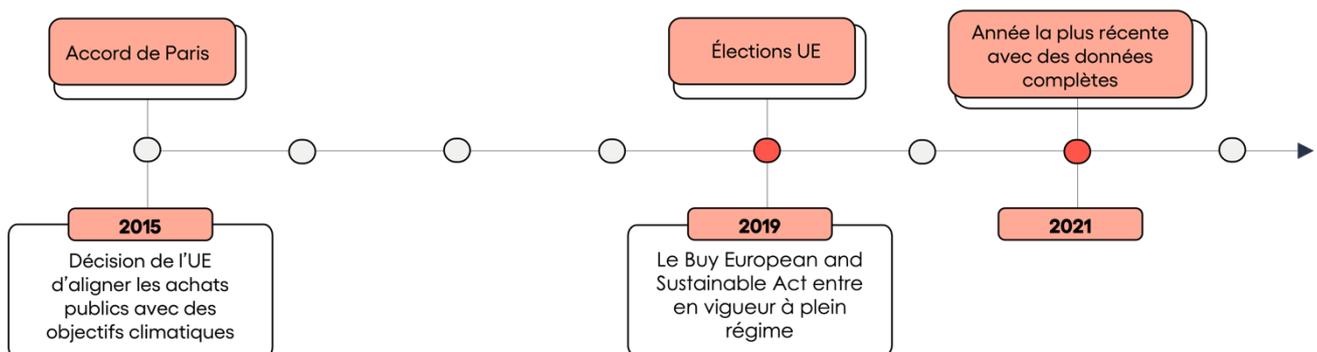
Périmètre

Nous envisageons un scénario hypothétique : 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 ?

Notre analyse porte sur les années 2019 et 2021 et couvre tous les pays de l'Union européenne.



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



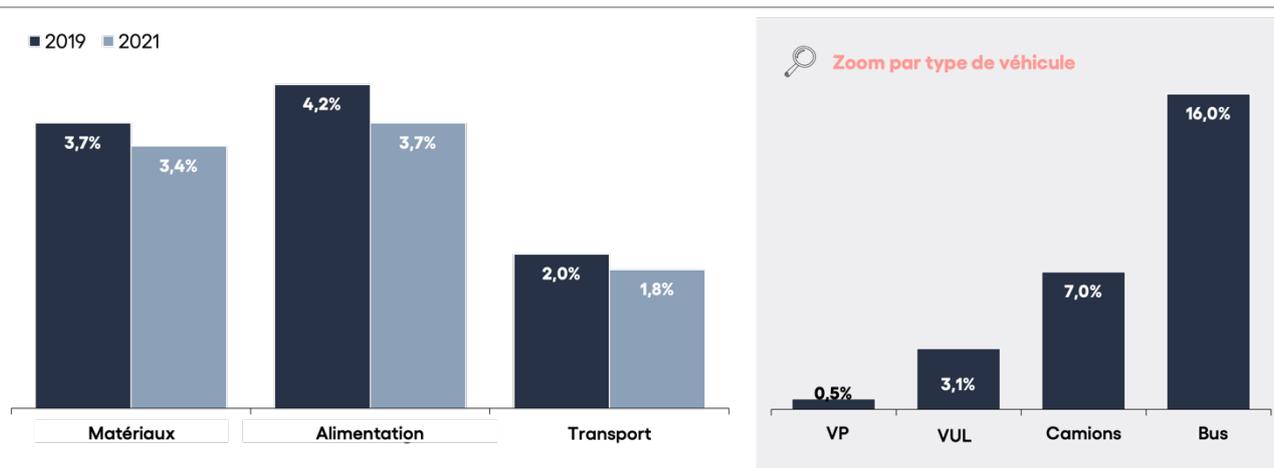
Les indicateurs clés utilisés pour évaluer l'impact du BESA sont les suivants :

- Augmentation du chiffre d'affaires des entreprises basées en UE (md€)
- Commande publique au profit d'activités qui accélèrent la transition de l'UE vers une économie 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'étude ne part pas du principe que tous les marchés publics introduiraient des critères carbone. 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. Ils ont été sélectionnés sur la base d'une analyse des principaux besoins de l'économie de l'UE pour accélérer la transition bas-carbone et accroître sa résilience.

Les secteurs économiques correspondants analysés dans cette étude sont les **grands matériaux**, les **véhicules**, les **services de restauration** et la **construction de nouveaux bâtiments**.

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



VP = Véhicule particulier ; VUL = Véhicule utilitaire léger

Sources: A gauche : analyse basée sur des données FIGARO et Exiobase.

A droite : statistiques pour la France disponibles ici : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/>

La commande publique représente entre 1,8% et 4,2% du total des commandes de grands matériaux, d'alimentation et de véhicules, au sein desquelles de grandes différences peuvent être observées en fonction du type de véhicule.

Ce périmètre représente environ **30% de l'empreinte carbone de la commande publique**. Les autres catégories d'achat ayant une empreinte carbone significative et non couvertes dans l'étude sont les suivantes :

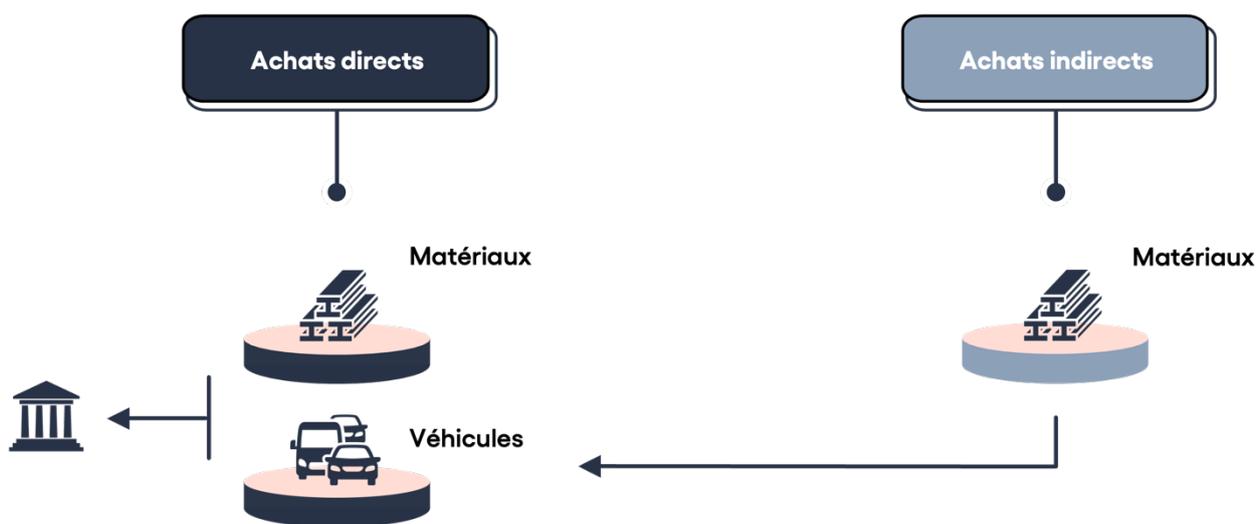
- Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire
- Éducation
- Activités dans le domaine de la santé humaine
- Activités de travail social
- Achat de combustibles fossiles pour les véhicules et bâtiments publics existants
- Services de transport hors véhicules publics

De plus, certaines technologies cruciales pour la transition énergétique et subventionnées par les pouvoirs publics, telles que les véhicules électriques (VE), l'éolien et le photovoltaïque, font l'objet d'analyses spécifiques dans l'étude.

Sources de données

L'analyse principale est réalisée à l'aide des données socio-économiques et environnementales des tableaux entrées-sorties FIGARO⁴ et EXIOBASE⁵. Ces bases de données fournissent des informations sur les échanges économiques entre pays, l'emploi et les émissions. Elles sont utilisées de manière complémentaire pour fonder l'analyse sur des données détaillées par catégorie de produits et des émissions de GES complètes. Les achats directs et indirects sont pris en compte dans l'analyse.

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.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-supply-use-input-tables/information-data#figaro>

⁵ <https://www.exioibase.eu/>

Critères du Buy European and Sustainable Act

L'étude offre une description concrète de ce que pourrait être un Buy European and Sustainable Act. Elle définit des critères pour les achats publics de **matériaux, véhicules, alimentation et construction de nouveaux bâtiments**. 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.

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).

Pour garantir la faisabilité pratique du respect de ces critères au volume souhaité, la mise en œuvre du BESA devrait être échelonnée sur plusieurs années afin de permettre les investissements privés nécessaires. Par exemple, les acheteurs publics pourraient fixer une trajectoire de réduction de l'intensité carbone sur 5 ans, avec une contrainte appliquée à partir de la cinquième année.

Matériaux

Secteur	Critères
Acier	<ul style="list-style-type: none">• Intensité carbone maximale de 0,5 tCO_{2e}/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 tCO_{2e}/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 tCO_{2e}/t pour le ciment acheté directement et indirectement.• 100% du ciment acheté produit en UE (toutes les étapes de transformation).

Les critères visent des matériaux aux émissions élevées tels que l'acier, l'aluminium et le ciment, qui représentent respectivement 4%, 3% et 2% des émissions européennes⁶.

Il n'existe actuellement aucune définition universellement partagée de l'acier "vert". Atteindre une intensité carbone de 0,5 kgCO₂e/kg pour l'acier est à la fois faisable et ambitieux⁷. Étant donné que l'intensité carbone moyenne actuelle dans l'UE est de 1,7 kgCO₂e/kg, un tel critère permettrait de réduire les émissions de 71% sur le périmètre considéré.

De même, nous avons retenu une intensité carbone seuil de 4 kgCO₂e/kg pour l'aluminium, soit une réduction de 47% par rapport à la moyenne européenne de 7,5 kgCO₂e/kg, basé sur des données d'industriels de l'UE et les trajectoires de l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE).

Le ciment, connu pour son processus de production difficile à décarboner en raison de l'utilisation du clinker, a une intensité carbone moyenne de 0,6 kgCO₂e/kg dans l'UE. Nous proposons ici un critère de 0,45 kgCO₂e/kg, visant à réduire les émissions du ciment d'environ 20%. Cela est possible en réduisant le rapport clinker/ciment par l'adoption de matériaux cimentaires supplémentaires et l'utilisation de combustibles à faible intensité carbone⁸.

En comparaison, la taxonomie européenne se base sur des intensités carbone de 0,47 tCO₂e/t pour le ciment et 1,5 tCO₂e/t pour l'aluminium. Il n'y a pas d'intensité carbone cible directement sur l'acier, mais les critères évoqués sont compatibles avec le seuil de 0,5 tCO₂e/t. Les seuils retenus dans le cadre de l'étude sont donc alignés avec la taxonomie EU pour le ciment et l'acier et plus conservateurs que celle-ci pour l'aluminium.

Pour s'assurer que ces critères aient bien un impact sur les émissions globales, le système EU ETS (Emissions Trading System) devra tenir compte des critères sur les achats publics en réduisant le total d'émissions autorisées. La mise en œuvre de ces critères permettrait également le développement du marché des matériaux bas-carbone, une stimulation importante pour les innovations nécessaires à atteindre la neutralité carbone en 2050 au plus tard.

En ce qui concerne le critère production européenne, les achats publics de ces matériaux proviennent déjà principalement des pays de l'UE, avec des parts de production européenne s'élevant en moyenne à 89% pour l'acier, 89% pour l'aluminium et 94% pour le ciment. L'exigence de production européenne semble donc tout à fait réalisable.

Les capacités limitées de l'UE en matière d'extraction, de traitement et de recyclage des matériaux posent des risques importants pour son approvisionnement en ressources critiques. En réponse, le Critical Raw Materials Act de mars 2023 définit une stratégie et des objectifs visant à garantir l'approvisionnement en ressources critiques et stratégiques de l'UE d'ici à 2030. Ces réglementations pourraient potentiellement être appliquées aux marchés publics plus tôt par le biais de mécanismes tels que le BESA.

⁶ Données sur les GES de la CCNUCC (2023)

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).

⁷ IDDI, FMC, SteelZero, AIE et industriels de l'UE

⁸ AIE 2024

Alimentation et services de restauration

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.⁹¹⁰¹¹

En moyenne, les achats publics de produits alimentaires au sein de l'UE proviennent déjà à 93% de pays de l'Union européenne. La mise en œuvre d'une réduction de 20%¹² des produits d'origine animale consommés favoriserait l'adoption d'un régime alimentaire moins carné dans les institutions publiques, ce qui équivaldrait à introduire un jour sans viande par semaine.

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).

En moyenne, une part importante (88%) de la commande publique dans le secteur du transport, comprenant la fabrication et les services de maintenance, provient des pays européens. Il semble alors atteignable d'avoir 100% de la commande publique de l'UE sur ce secteur destinée aux pays européens.

En ce qui concerne les critères carbone, la Clean Vehicle Directive, ratifiée par le Parlement européen en 2019, devait être intégrée dans la législation nationale en 2021 au plus tard. Notre analyse évalue l'impact théorique de cette directive si elle avait été en application complète en 2019 et 2021. La directive exige que 40% des achats de véhicules légers, 15% des achats de véhicules lourds et 60% des achats d'autobus et d'autocars soient des véhicules propres, 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.

⁹ ADEME (2020), Empreintes sol, énergie et carbone de l'alimentation

¹⁰ Guyomard H. et al. (2023) " The European Green Deal improves the sustainability of food systems but has uneven economic impacts on consumers and farmers ", Communications Earth & Environment, 4(1), 358

¹¹ Bellassen, V. et al. The carbon and land footprint of certified food products. J. Agric. Food Ind. Organization 19, 113-126 (2021).

¹² Cet objectif est préconisé par diverses sources, notamment le rapport AR6 WGIII du GIEC, le Climate Change Committee (Royaume-Uni) et le Haut Conseil pour le Climat (France).

Le dernier critère proposé pour les transports consiste à réduire de 20% le poids des 60% restants de véhicules légers thermiques. En réduisant le poids des véhicules, les marchés publics peuvent réduire les émissions du cycle de vie des véhicules légers d'environ 25% par rapport aux véhicules légers moyens.

Critères sur la construction des nouveaux bâtiments publics

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

La consommation d'énergie en phase d'usage représente près de 80% des émissions totales sur l'ensemble du cycle de vie des bâtiments dans l'UE. Le critère proposé est basé sur la méthodologie CRREM¹³ et sur l'idée que les achats publics devraient avoir 10 ans d'avance sur la trajectoire CRREM 1,5°C. Le seuil d'intensité carbone devrait être revu tous les 5 ans.

Au-delà des marchés publics : les installations photovoltaïques, éoliennes et les véhicules électriques bénéficiant de subventions publiques dans l'UE

Certaines technologies de la transition bas-carbone, telles que les panneaux photovoltaïques, les éoliennes et les véhicules électriques sont incluses dans l'analyse, bien qu'elles se situent en dehors du périmètre des marchés publics. Les critères relatifs à ces secteurs se focalisent sur la relocalisation de la fabrication et l'intensité carbone, avec les seuils suivants :

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

¹³ CRREM v2.02

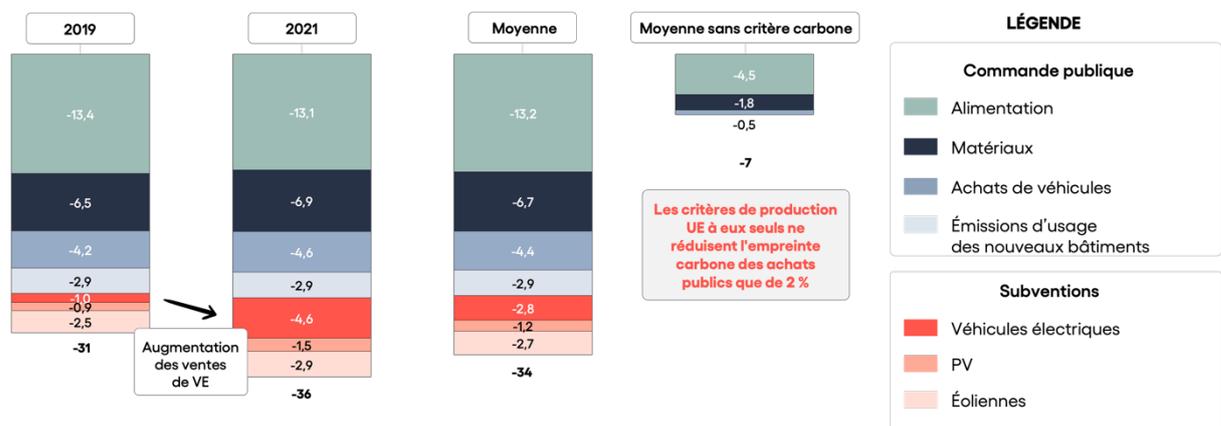




Impacts climatiques, économiques et sociaux du Buy European and Sustainable Act

Si le Buy European and Sustainable Act décrit dans cette étude avait été mis en œuvre à partir de 2019, il aurait permis une réduction annuelle de 34 MtCO₂e de l'empreinte carbone de l'UE, soit environ 9% de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE.

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

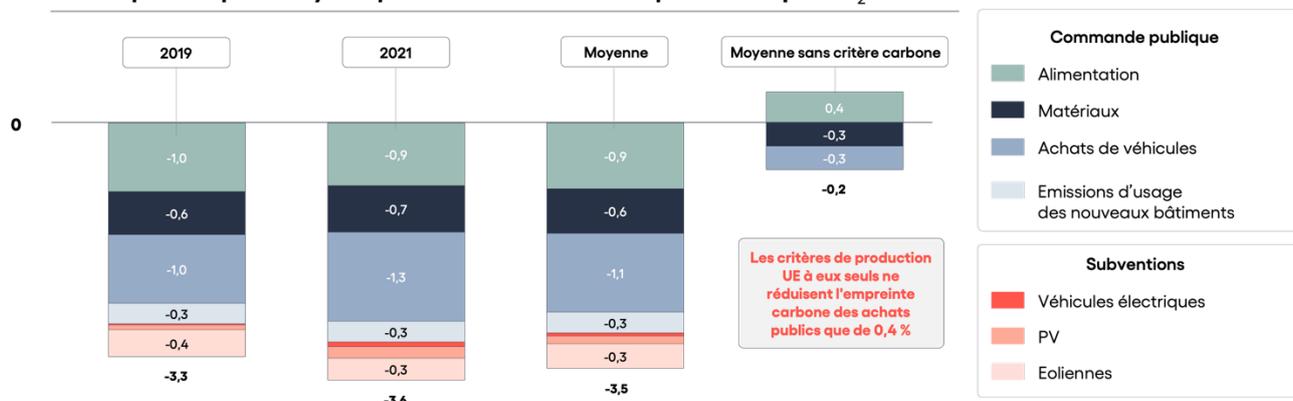


Le scénario "Moyenne sans critère carbone" correspond à la modélisation d'un scénario dans lequel seuls les critères de relocalisation s'appliquent. Cette analyse montre que les critères de relocalisation seuls ont un effet limité sur la réduction de l'empreinte carbone et doivent être complétés par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

Si l'on considère uniquement les critères liés à la commande publique, c'est-à-dire en excluant les subventions, la réduction annuelle moyenne de l'empreinte carbone obtenue avec le BESA est de 27 MtCO₂e, soit une réduction de 8% de l'empreinte carbone des marchés publics.

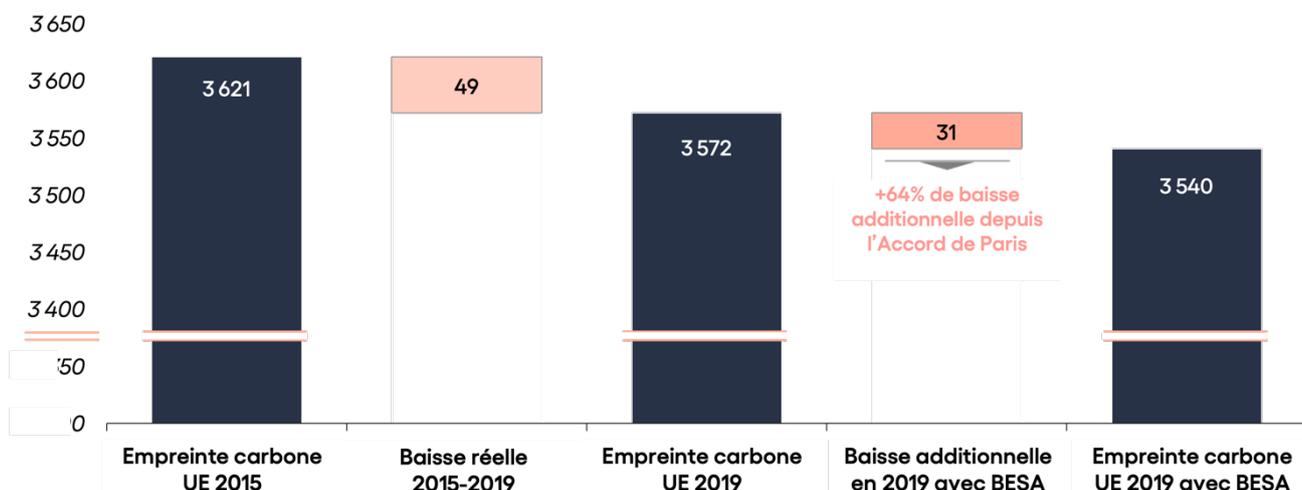
L'analyse spécifique à la France montre également une baisse significative de l'empreinte carbone, qui équivaut à environ 7% de l'empreinte carbone de la commande publique en France.

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



S'il avait été mis en œuvre en 2019, le BESA aurait permis 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

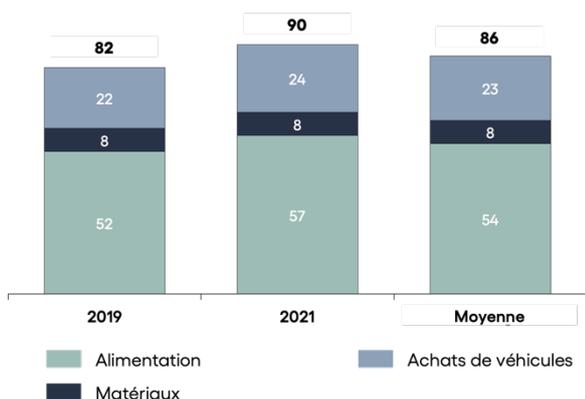


La mise en œuvre d'un Buy European and Sustainable Act tel que décrit dans cette étude aurait donc pu permettre une réduction de l'empreinte carbone de l'UE significativement plus importante que celle observée sur la période 2015 - 2019. Cette réduction théorique supplémentaire rendue possible par le BESA sur la période 2015 - 2021 est de 24%. Il convient toutefois de noter que la réduction due au BESA reste limitée par rapport à l'empreinte carbone totale de l'UE (~1%).

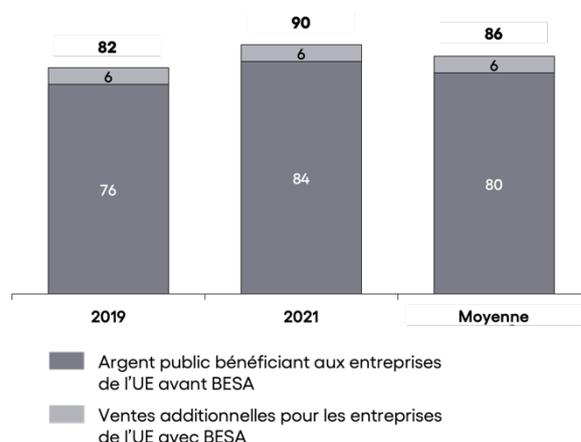
Une analyse similaire sur le périmètre France montre des baisses théoriques supplémentaires permises par le BESA de 26% sur la période 2015 - 2019 et de 11% sur la période 2015 - 2021.

Au-delà des baisses d'émissions des achats publics, l'un des principaux avantages du BESA est qu'il permet de réorienter l'argent dépensé pour la commande publique vers des activités qui accélèrent la transition de l'UE vers une économie 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€

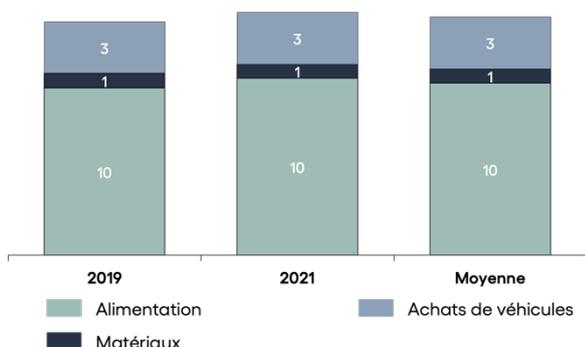


Ce flux d'argent vers les activités "vertes" dans l'UE crée de nouveaux débouchés durables pour ces acteurs et donne à l'industrie la visibilité dont elle a besoin pour réaliser des investissements importants en faveur de la transition bas-carbone.

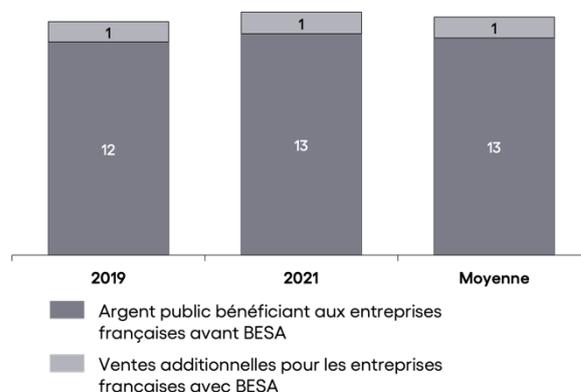
Les critères de durabilité sont essentiels à cet égard, les critères de relocalisation ne permettent pas à eux seuls de réaliser des investissements significatifs en faveur d'une industrie résiliente dans l'UE.

L'économie française bénéficierait significativement de la mise en place d'un BESA au niveau européen, avec un revenu annuel supplémentaire de 14 md€ pour des activités vertueuses sur le plan de la transition bas-carbone en France.

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

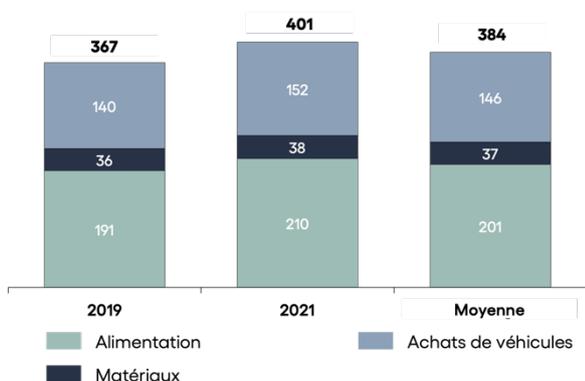


Volume de commande publique UE dirigé vers des activités 'vertes' en France avec BESA - par type | md€

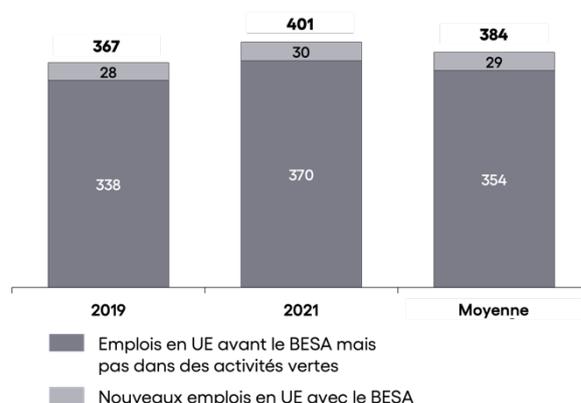


De même, le BESA pourrait créer de nombreux emplois verts dans l'UE, en moyenne 384 000 sur les années analysées. 8% de ce total correspondent à des emplois relocalisés qui sont donc additionnels au niveau de l'UE.

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



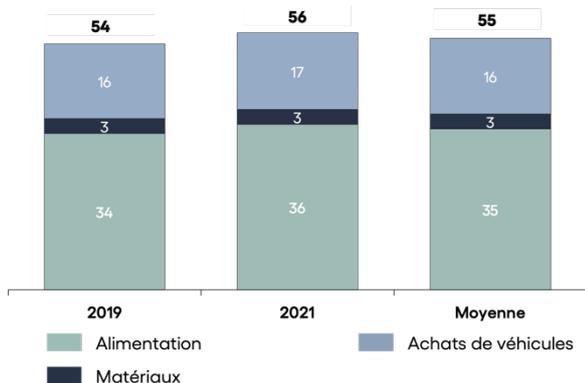
Nouveaux emplois dans des activités 'vertes' en UE avec BESA - par type | Milliers d'ETP



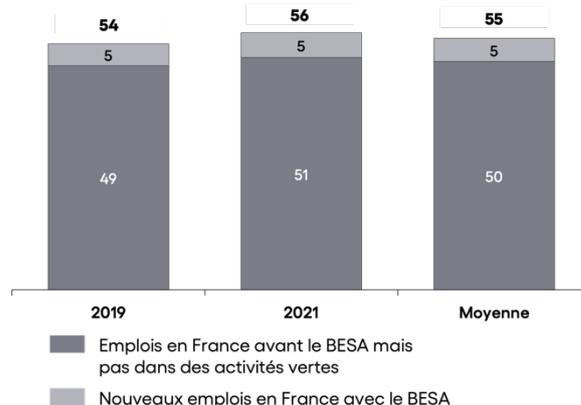
Le développement de ces emplois dans des activités compatibles avec la transition bas-carbone est essentiel pour la sécurité de l'emploi dans l'UE dans un contexte de mutation accélérée pour tenir les objectifs de décarbonation. Les choix faits en matière d'achats publics ont un rôle important à jouer 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' auraient pu être créés depuis 2019 si le Buy European and Sustainable Act tel que décrit dans cette étude avait été mis en place, principalement dans l'agriculture.

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



Enfin, le tableau suivant résume les valeurs des indicateurs clés calculés au niveau de l'UE pour évaluer l'impact du Buy European and Sustainable Act :

Indicateurs	2019	2021	Moyenne	Moyenne sans critère carbone
Augmentation du chiffre d'affaires des entreprises de l'UE md€	6,1	6,1	6,1	6,1
Achats publics au profit d'activités qui accélèrent la transition bas-carbone de l'UE md€	82	90	86	-
Diminution de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE MtCO _{2e}	31	36	34	7
Diminution des émissions territoriales de l'UE MtCO _{2e}	8	10	9	-4
Emplois supplémentaires dans l'UE Milliers d'ETP	28	30	29	29
Emplois supplémentaires dans des activités vertes en UE Milliers d'ETP	367	401	384	-

Sur le périmètre France, les résultats sont les suivants :

Indicateurs	2019	2021	Moyenne	Moyenne sans critère carbone
Augmentation du chiffre d'affaires des entreprises de l'UE md€	1,2	1,2	1,2	1,2
Achats publics au profit d'activités qui accélèrent la transition bas-carbone de l'UE md€	13,5	14,0	13,8	-
Diminution de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE MtCO _{2e}	3,3	3,6	3,5	0,2
Diminution des émissions territoriales de l'UE MtCO _{2e}	0,8	0,9	0,8	-0,4
Emplois supplémentaires dans l'UE Milliers d'ETP	4,7	5,4	5,1	5,0
Emplois supplémentaires dans des activités vertes en UE Milliers d'ETP	53,5	55,9	54,7	-

Si le Buy European and Sustainable Act tel que décrit dans cette étude avait été mis en œuvre à partir de 2019, il aurait permis des bénéfices climatiques significatifs, notamment :

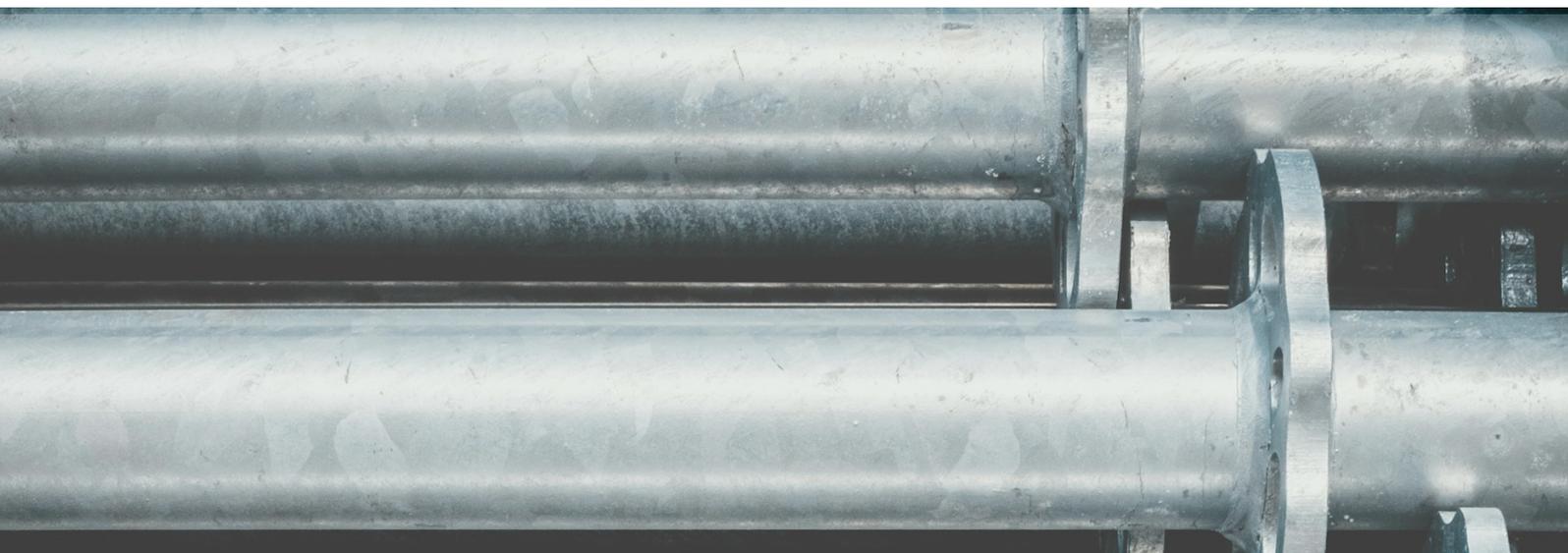
- **34 MtCO_{2e}** de baisse annuelle moyenne de l'empreinte carbone de l'UE (**3 MtCO_{2e}** sur le périmètre France)
- **9 MtCO_{2e}** de baisse annuelle moyenne des émissions territoriales de l'UE (**1 MtCO_{2e}** sur le périmètre France)
- **+64%** sur la baisse totale de l'empreinte carbone de l'UE entre 2015 et 2019 (**+26%** sur le périmètre France)
- **30%** de baisse de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE sur le périmètre couvert par l'étude (**20%** sur le périmètre France)
- **9%** de baisse de l'empreinte carbone de la commande publique de l'UE (**7%** sur le périmètre France)

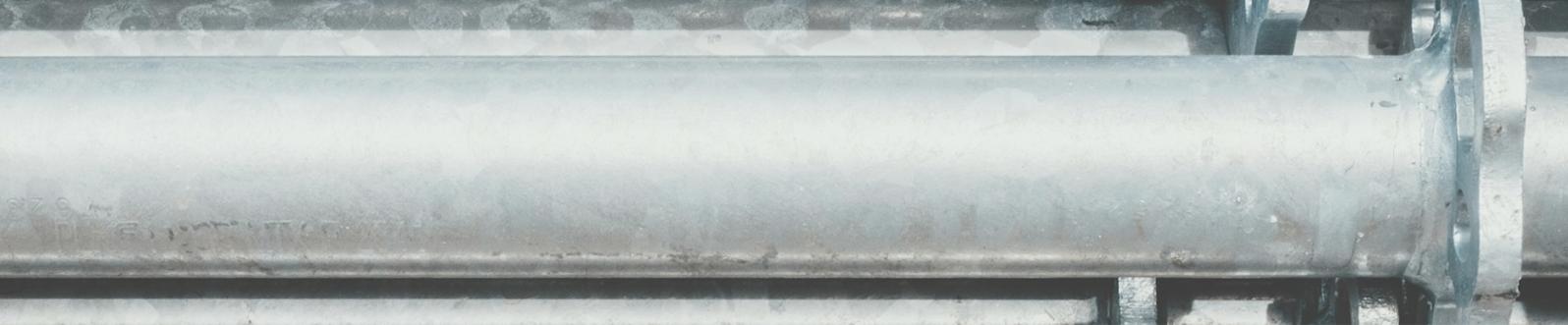
Il convient de noter que les critères de relocalisation seuls ont un effet limité sur la réduction de l'empreinte carbone et qu'ils doivent être complétés par des critères relatifs au carbone pour être efficaces.

Le Buy European and Sustainable Act aurait également un impact économique et social positif tout en accélérant la transformation de l'économie de l'UE vers une plus grande résilience et compatibilité avec l'atteinte de la neutralité carbone :

- **6 md€** d'augmentation des ventes annuelles pour les entreprises de l'UE (**1 md€** sur le périmètre France) et amélioration de la balance commerciale de l'UE
- **86 md€** mobilisés chaque année pour le développement des activités vertes par le biais de la commande publique de l'UE (**14 md€** sur le périmètre France)
- **30 000** emplois supplémentaires en UE (**5 000** sur le périmètre France)
- **380 000** emplois supplémentaires dans des activités vertes en UE (**55 000** sur le périmètre France)

Même s'il n'est pas quantifié dans cette analyse, l'effet de levier d'une telle directive pourrait être significatif. Les nouvelles filières créées grâce à ce dispositif pourraient encourager des actions similaires de la part du secteur privé et accélérer le développement d'un écosystème industriel compatible avec la transition bas-carbone. L'augmentation de la demande "verte" donnerait à l'industrie européenne les moyens d'investir et la visibilité nécessaire pour devenir un fournisseur de premier plan des solutions de la transition bas-carbone.





Coûts supplémentaires du Buy European and Sustainable Act

Les coûts associés à la commande publique ne devraient pas beaucoup augmenter dans les principaux secteurs suite à la mise en place du Buy European and Sustainable Act.

En ce qui concerne l'achat de matériaux, l'ampleur du surcoût varie considérablement en fonction du matériau et de la demande. Lorsque des investissements significatifs sont nécessaires, par exemple pour utiliser des énergies renouvelables, augmenter la part de matière recyclée incorporée ou pour changer de voie de production tel que le passage de la filière haut fourneau - convertisseur à oxygène (BF-BOF) à la filière four à arc électrique (EAF) pour la production d'acier, des augmentations de prix sont à anticiper¹⁴.

Dans le secteur des transports, l'adoption de l'acier bas-carbone pour la fabrication des véhicules ne devrait avoir qu'un impact minime sur les prix des produits finaux, avec une augmentation estimée à environ 1%¹⁵. Toutefois, si l'on tient compte des coûts de fabrication et d'utilisation, le coût total de possession (TCO) des véhicules électriques (VE) est généralement supérieur de 1% à 20% à celui des véhicules thermiques, en fonction de facteurs tels que le kilométrage et le type de véhicule¹⁶. Les batteries représentent une part importante - entre 10 et 30 % - du coût total des véhicules électriques. Il convient de noter que la fabrication des batteries dans l'UE entraîne un surcoût d'environ 20% par rapport à la fabrication en Chine, ce qui pourrait augmenter le prix des VE de 2 à 6%¹⁷. 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 pratiques 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 durabilité¹⁸.

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

¹⁴ McKinsey (2022)

¹⁵ CEPS (2024), Sandbag (2024)

¹⁶ Outil TCO de l'AIE, Leaseplan (2022)

¹⁷ Bloomberg (2023)

¹⁸ Forum économique mondial (2022)

ambiguës dans la littérature. Alors que certaines études prévoient des effets négligeables ou minimes sur les coûts globaux, d'autres indiquent une augmentation potentielle des dépenses. Les déterminants clés qui influencent les résultats sont la réduction de la consommation de produits animaux ainsi que les efforts visant à réduire le gaspillage alimentaire (~7% des volumes perdus au cours de la phase de consommation), qui sont des leviers importants pour la réduction des coûts. En outre, le prix relatif des produits durables par rapport aux alternatives conventionnelles est variable dans le temps, suivant les produits et les pays. Au-delà du coût pour les achats publics, la progression de régimes alimentaires durables et sains pourrait avoir des retombées positives sur les dépenses médicales et sociales, non chiffrées dans le cadre de cette étude.

Ces coûts supplémentaires restent limités par rapport aux taux d'inflation auxquels les marchés publics ont été confrontés ces dernières années (plus de 9% dans l'UE en 2022¹⁹). Les critères sur les subventions (VE et énergies renouvelables) n'entraînent pas nécessairement des coûts supplémentaires pour les autorités publiques, en fonction du niveau de subvention choisi.

Limites de l'étude

L'étude présente certaines limites, que ce paragraphe décrit afin d'anticiper les possibilités d'améliorations ultérieures.

Dans cette étude, le périmètre d'application des critères de relocalisation et de durabilité est limité à quelques secteurs. Les secteurs sélectionnés ont été choisis sur la base d'une analyse des principaux besoins de l'économie de l'UE pour accélérer la transition bas-carbone et accroître la résilience. Cette étude ne constitue pas un plan d'action exhaustif pour la décarbonation des marchés publics, qui devrait alors couvrir tous les secteurs.

La modélisation actuelle de l'impact est principalement basée sur des données monétaires. L'utilisation de facteurs d'émission physiques (mesurés en kgCO₂e/tonnes ou unités) permettrait un calcul plus précis des impacts GES. Cela nécessite d'utiliser des tableaux entrées-sorties avec des données physiques en plus des données monétaires, ce qui n'est pas encore possible sur le périmètre couvert par cette étude, FIGARO et EXIOBASE étant des TES monétaires.

En outre, cette étude se focalise sur le climat, des dimensions complémentaires telles que la biodiversité, la consommation d'eau et les ressources critiques pourraient être explorées en complément.

Les analyses sont basées sur des données publiques et pourraient être affinées au niveau local sur la base des données les plus précises disponibles auprès des administrations et des autorités locales. Les impacts pourraient également être modélisés de manière prospective, en particulier pour les critères relatifs aux véhicules électriques et à la production d'électricité renouvelable dont le volume de production est amené à augmenter considérablement à l'avenir.

Bien que l'analyse donne un aperçu des impacts directs de la commande publique, elle ne quantifie pas les effets de levier plus larges. C'est donc une approche conservatrice. Une analyse plus approfondie de la manière dont les critères des achats publics influencent le comportement

¹⁹ Eurostat 2023

des fournisseurs, les filières industrielles et la dynamique du marché pourrait révéler des avantages supplémentaires significatifs au-delà de la portée immédiate des achats publics.

L'impact indirect des critères GES sur le changement de fournisseur et la relocalisation de la production n'est pas modélisé. Les conséquences de l'amélioration de la balance commerciale et des gains en matière de santé ne sont pas calculées.

La perception que les produits et services durables sont plus chers est considérée comme l'un des principaux obstacles aux marchés publics écologiques²⁰. Cependant, l'impact des critères du BESA sur les coûts de la commande publique n'est pas modélisé dans cette étude. La modélisation de l'évolution des prix à l'aide de tableaux des entrées-sorties aurait nécessité de prendre trop d'hypothèses. Une estimation des coûts supplémentaires par secteur a donc été réalisée en complément, basée sur une analyse de la littérature.

²⁰ PNUE 2017



Carbone 4 est le premier cabinet de conseil indépendant spécialisé dans la stratégie bas carbone et l'adaptation au changement climatique.

En permanence à l'écoute des signaux faibles, nous déployons une vision systémique de la contrainte énergie-climat, et mettons toute notre rigueur et notre créativité en œuvre pour transformer nos clients en leaders du défi climatique.

Contact : contact@carbone4.com