



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE,
DE LA BIODIVERSITÉ
ET DES NÉGOCIATIONS
INTERNATIONALES
SUR LE CLIMAT ET LA NATURE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le Conseil national de l'économie circulaire



Délibération n°2026-01 : Avis relatif au Plan national des achats durables du Gouvernement

Le Conseil national de l'économie circulaire,

Saisi par Monsieur le ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature chargé de la Transition écologique, sur le fondement de l'article D. 541-1 du code de l'environnement, pour formuler des recommandations en vue du prochain Plan national des achats durables du Gouvernement,

Introduction

Depuis plusieurs années, le cadre législatif et réglementaire relatif aux achats durables s'est considérablement renforcé. La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) a introduit des obligations importantes en matière d'achats issus du réemploi, de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées. La loi Climat et Résilience prévoit par ailleurs qu'à compter d'août 2026 l'ensemble des contrats de la commande publique intègrent des considérations environnementales¹. Plusieurs travaux récents, notamment les rapports parlementaires d'évaluation de la loi AGEC² et de la Cour des comptes³, soulignent l'importance d'améliorer l'efficacité et la cohérence de ce levier.

Le Conseil national de l'économie circulaire (CNEC) est convaincu que l'économie circulaire constitue l'un des leviers les plus structurants de l'achat public durable. En favorisant la réparation et l'allongement de la durée d'usage des biens, le réemploi des produits, l'intégration de matières recyclées, et la prévention à la source, elle permet de répondre simultanément à plusieurs enjeux environnementaux majeurs : réduction de l'empreinte carbone, préservation des ressources naturelles et de la biodiversité. De nombreuses politiques publiques environnementales reposent d'ailleurs aujourd'hui sur la mobilisation de la commande publique, à l'image du Plan plastique 2025-2030 présenté en juin 2025 lors de la conférence des Nations Unies sur l'Océan, du SPASER de l'État 2025-2027 ou des différents textes européens imposant des contenus recyclés (Directive SUP, PPWR, le futur ELV-R, le futur IAA, le futur CEA, etc.).

¹ Prise en compte d'objectifs de développement durable dans les spécifications techniques, inclusion d'au moins un critère évaluant les caractéristiques environnementales de l'offre, et clauses relatives à l'environnement dans les conditions d'exécution.

² Rapport Riotton-Delaurette, Assemblée nationale, 29 mai 2024 - Rapport de Cidrac-Fernique, Sénat, 25 juin 2025 (n° 786, 2024-2025).

³ Cour des comptes, rapport thématique « La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État », décembre 2024.

Le Plan national des achats durables (PNAD), dont la première version date de 2007⁴, constitue le document de référence pour accompagner les quelque 130 000 acheteurs publics en France dans cette transformation. Sa troisième édition (2022-2025) a été la première à s'adresser également aux acheteurs privés. Intervenant après les évolutions réglementaires évoquées précédemment (article 58 de la loi AGECE et articles 35-36 de la loi Climat et Résilience), ce PNAD prend également en compte la circularité des achats au travers de leur mise en œuvre. L'examen de son bilan permet donc un premier retour d'expérience sur ces mutations essentielles du cadre des achats, d'évaluer la nature des freins qui retardent la pleine mise en œuvre des politiques décidées, et de formuler des propositions d'ajustement.

Le CNEC, saisi par le ministère de la Transition écologique, contribue par la présente à la réflexion engagée par l'administration sur le futur PNAD en formulant des propositions visant à renforcer l'impact de la commande publique circulaire.

I. Une conviction : faire du PNAD le levier opérationnel de l'achat public circulaire

Le prochain PNAD doit constituer l'outil opérationnel d'accompagnement du déploiement des obligations issues de la loi AGECE et plus largement du développement de l'achat public circulaire.

Dans un contexte où le cadre normatif est désormais largement établi, l'enjeu principal réside dans l'appropriation et la mise en œuvre effective de ces obligations par les acheteurs publics.

Le PNAD doit ainsi poursuivre plusieurs objectifs structurants :

- Poursuivre l'effort d'accompagnement des acheteurs publics, engagé par le précédent PNAD, pour la mise en œuvre opérationnelle des obligations existantes ;
- Structurer des débouchés pour les produits et matériaux issus du réemploi et du recyclage, notamment via une stimulation de la demande dans ces produits et matériaux, essentielle à l'atteinte des objectifs européens et au développement d'une offre de l'achat public réellement circulaire, permettant ainsi de répondre aux besoins des acheteurs publics ;
- Renforcer la cohérence entre les différents outils de planification et de pilotage, notamment les SPASER des collectivités et de l'État ;
- Mieux mesurer l'impact environnemental réel des pratiques d'achat public.

II. Passer à l'action : trois axes pour renforcer l'efficacité du PNAD

1. Lever les freins

Malgré les avancées réglementaires récentes, plusieurs freins juridiques, fiscaux ou opérationnels limitent encore le développement de pratiques d'achat circulaire. Le CNEC identifie notamment deux leviers prioritaires :

- *Lever les distorsions budgétaires et fiscales qui pénalisent l'économie de la fonctionnalité au profit de l'achat*

⁴ La première édition du PNAAPD (plan national d'action pour des achats publics durables) répondait à l'invitation formulée par la Commission européenne dans sa communication du 18 juin 2003 sur la politique intégrée des produits [COM(2003) 302].

Les nouveaux modèles économiques circulaires, tels que l'économie de la fonctionnalité et de la coopération [et la mutualisation d'équipements], constituent des solutions pertinentes pour réduire la consommation de ressources. Deux distorsions du cadre applicable aux collectivités les pénalisent aujourd'hui au profit de l'acquisition en propriété :

- En premier lieu, une distorsion budgétaire d'application générale. Les dépenses de location s'imputent en section de fonctionnement, tandis que l'acquisition d'un bien durable s'impute en section d'investissement. Or, la section de fonctionnement est plus contrainte, car soumise à la règle d'équilibre réel, non finançable par l'emprunt, elle fait par ailleurs l'objet d'objectifs de maîtrise de la dépense. Cette asymétrie pousse mécaniquement les collectivités vers la propriété, à l'opposé de la logique d'économie de la fonctionnalité. Le CNEC recommande d'engager une réflexion, associant la DGCL et le Conseil de normalisation des comptes publics, **sur la requalification budgétaire de l'économie de la fonctionnalité en dépense d'investissement, selon des critères strictement encadrés** (nature des biens, durée minimale du contrat, seuil) ;
 - En second lieu, une distorsion fiscale affectant les budgets TTC. Pour les activités non assujetties à la TVA⁵, la TVA supportée sur les dépenses constitue un coût définitif. Or, le FCTVA⁶ compense partiellement cette charge pour les dépenses d'investissement (à hauteur de 16,404 %) et pour certaines dépenses d'entretien, mais exclut les dépenses de location. Une collectivité qui choisit la location supporte donc intégralement la TVA, là où l'acquisition lui aurait ouvert droit à compensation. Le CNEC recommande **une extension du mécanisme de compensation aux dépenses de l'économie de la fonctionnalité, selon des modalités ciblées** afin d'en maîtriser l'impact budgétaire.
- *Simplifier le régime du don par les personnes publiques*
- Le don constitue un outil essentiel pour favoriser le réemploi des biens publics encore fonctionnels. Son cadre juridique reste cependant complexe et souvent dissuasif pour les acheteurs, notamment du fait des règles de cession à titre gratuit et des procédures de sortie d'inventaire. Le décret du 21 février 2024⁷, qui permet la comptabilisation des biens reçus en don au titre des obligations de l'article 58 de la loi AGECL dès lors qu'ils passent par la plateforme nationale des dons mobiliers des administrations, constitue une première avancée. Le CNEC recommande de **la prolonger par une simplification plus large du régime du don par les personnes publiques, ainsi que par l'extension du périmètre de la plateforme à l'ensemble des acheteurs** soumis au code de la commande publique.

⁵ Budgets principaux et budgets annexes de services publics administratifs.

⁶ Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), prévu aux articles L. 1615-1 et suivants du CGCT.

⁷ Décret n° 2024-134 du 21 février 2024 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées et à l'interdiction d'acquisition par l'État de produits en plastique à usage unique.

2. Amplifier l'action

Les propositions qui suivent ont vocation à amplifier l'effet levier de la commande publique circulaire. Leur mise en œuvre suppose toutefois de préserver les moyens budgétaires des acheteurs publics : en l'absence d'outils de raisonnement en coût du cycle de vie, qui font aujourd'hui défaut (cf. partie 3), la contrainte budgétaire se traduit mécaniquement par un repli sur l'offre la moins chère à l'acquisition, au détriment de la circularité, même lorsque cette dernière se justifie à plus long terme.

- *Étendre le périmètre des obligations issues de la loi AGECE*

Plusieurs dispositifs issus des lois récentes constituent des leviers puissants pour structurer l'offre économique circulaire. Leur impact reste toutefois limité par une asymétrie de périmètre entre dispositifs.

Tandis que les obligations issues de l'article 35 de la loi Climat et Résilience concernent l'ensemble des acheteurs soumis au code de la commande publique, et que l'obligation de SPASER a été étendue par la loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023 à tous les acheteurs dépassant 50 M€ d'achats annuels, les obligations des articles 55 et 58 de la loi AGECE ne s'appliquent qu'à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Se trouvent ainsi exclus de nombreux opérateurs publics : établissements publics, universités, hôpitaux, bailleurs sociaux. Ainsi, près de la moitié de la commande publique échappe aujourd'hui à ces dispositifs circulaires ambitieux.

Une harmonisation du périmètre des obligations issues de la loi AGECE avec celui des autres dispositifs de la commande publique durable permettrait d'accroître significativement l'effet levier de l'achat public, de renforcer la lisibilité du cadre juridique pour les acheteurs, et de soutenir le développement de filières économiques circulaires à l'échelle nationale.

- *Valoriser la totalité du spectre de la circularité*

Les efforts sont aujourd'hui portés sur les leviers les plus aisément mesurables : le réemploi, la réutilisation et le recyclage, dimensions explicitement chiffrées par le décret du 21 février 2024⁷. La prévention et la réduction à la source, qui constituent pourtant le premier niveau de la hiérarchie de la circularité au sens de la directive-cadre déchets⁸, demeurent peu valorisées faute d'outils de mesure dédiés.

Le CNEC recommande **l'élaboration d'une méthodologie de mesure de la sobriété applicable à l'achat public, en articulation avec les travaux sur les indicateurs d'impacts** (cf. infra, partie 3), afin que la réduction à la source puisse être intégrée aux plans d'action d'achat circulaire au même titre que les autres leviers.

- *Développer l'offre circulaire et un service mutualisé de son sourcing*

Les acheteurs publics veillent à intégrer dans leurs consultations des exigences favorisant des produits réemployés et l'incorporation de matières recyclées. Ils s'assurent notamment de la traçabilité et de la vérification des taux de matière recyclée au moyen de certificats d'origine, d'attestations de fournisseurs ou de certifications reconnues (à la charge du fournisseur). Les cahiers des charges doivent prévoir des exigences relatives au contenu recyclé ainsi que des

⁸

Directive 2008/98/CE.

critères de notation valorisant les offres présentant des taux de contenu recyclé. Il est essentiel que les acheteurs veillent à la bonne application des réglementations européennes en vigueur qui visent des obligations d'incorporation de matières recyclées (en vigueur aujourd'hui, la directive sur les plastiques à usage unique (directive SUP) et le règlement sur les emballages (PPWR)) avec garantie d'origine européenne.

L'un des obstacles opérationnels majeurs à l'achat public circulaire réside dans la difficulté à identifier l'offre disponible : plateformes multiples, filières territoriales dispersées, absence de point d'entrée unifié pour un acheteur public qui cherche, sur un segment donné, des biens réemployés, reconditionnés ou proposés par des structures de l'ESS ou par des constructeurs. Cette dispersion pénalise particulièrement les petits acheteurs, qui n'ont pas les moyens d'un sourcing approfondi.

Le CNEC recommande :

- **la mise à disposition d'un service mutualisé de sourcing de l'offre circulaire et de proposition d'offres de solution de collecte pour réemploi, agréant les plateformes existantes** (réemploi, reconditionné, plateforme nationale des dons mobiliers, structures de l'ESS, constructeurs) **et préservant l'ancrage territorial des filières**. Ce service doit rester accessible à l'ensemble des acheteurs publics ;
- **de revoir à la hausse le seuil des marchés de gré à gré ;**
- **de privilégier l'allotissement et un calendrier permettant la prévision de production pour pouvoir répondre aux besoins.**

3. Mesurer l'impact

La question de la mesure de l'impact des politiques décidées par les pouvoirs publics constitue aujourd'hui un enjeu central pour améliorer le pilotage de ces politiques, et le PNAD 2026-2030 doit en faire un axe prioritaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les données essentielles des marchés publics supérieurs à 40 000 € HT sont publiées sur le portail national de données ouvertes⁹. Depuis le 1^{er} juillet 2024, les données déclarées au titre de l'article 58 de la loi AGEC y sont également disponibles. Ces évolutions ouvrent un potentiel d'exploitation considérable, jusque-là bridé par des remontées volontaires et non représentatives.

Le cadre législatif et réglementaire construit depuis 2020 (loi AGEC, loi Climat et Résilience, PNAD 2022-2025, loi REEN¹⁰, etc.) repose presque exclusivement sur des « indicateurs de présence » : pourcentage de contrats comportant une considération environnementale, pourcentage de contrats intégrant une clause sociale, part d'achats relevant du réemploi ou de la matière recyclée. Cette approche a installé les obligations et créé une véritable dynamique. Elle constituait une première étape indispensable, mais atteint aujourd'hui ses limites.

⁹ data.gouv.fr

¹⁰ Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

Elle incite à la conformité formelle plutôt qu'à la performance environnementale, et la difficulté à mesurer l'impact réel des dispositifs a été soulignée tant par la Cour des comptes¹¹ que par la commission d'enquête sénatoriale sur la commande publique¹², qui pointe pour sa part le caractère parfois « cosmétique » des clauses intégrées. Elle ne permet pas de distinguer une politique d'achat vertueuse d'une « politique de façade » et crée un plafond de progression une fois les obligations de présence atteintes : que pilote-t-on lorsque 100 % des contrats comportent une clause environnementale ? Enfin, elle ne permet pas d'arbitrer entre les leviers de circularité : un achat réduit à la source et un achat maintenu avec clause environnementale apparaissent équivalents dans les indicateurs actuels, alors que leurs impacts réels sont radicalement différents. L'étape suivante consiste donc à bâtir des indicateurs d'impact environnemental effectif des politiques d'achat public : tonnes de matières recyclées effectivement incorporées, émissions de gaz à effet de serre évitées, ressources naturelles préservées, durée d'usage réelle des biens acquis. Ce basculement suppose de passer d'une logique de « case à cocher » à une logique de mesure scientifique, fondée sur l'analyse du cycle de vie (ACV), méthodologie de référence de l'affichage environnemental français et socle technique des dispositifs européens d'écoconception.

Cette ambition ne peut toutefois se traduire par une surcharge administrative pour les acheteurs. Les obligations actuelles - intégration de clauses et critères environnementaux et sociaux au titre de la loi Climat et Résilience, trajectoires de l'article 58 de la loi AGEC, déclaration des données essentielles sur data.gouv.fr, rapportage SPASER pour les acheteurs assujettis - représentent déjà une charge conséquente, que les plus petits acheteurs peinent à absorber. La Cour des comptes¹¹ souligne le besoin de renforcer la formation des acheteurs en vue de l'échéance d'août 2026, tandis que la commission d'enquête sénatoriale¹² constate plus directement l'impréparation globale des acheteurs publics et la sous-dotation des dispositifs d'accompagnement face à cette échéance. Un passage d'une logique de présence à une logique d'impact qui reposerait sur un enrichissement manuel du rapportage serait contre-productif : il produirait soit une conformité bâclée, soit un renoncement pur et simple, et alimenterait précisément le phénomène des clauses « cosmétiques » qu'il s'agit d'éviter.

Le basculement vers une mesure d'impact n'est soutenable qu'à la condition d'une automatisation massive des outils mis à disposition des acheteurs. Les données d'entrée devront être captées directement à partir des systèmes d'information existants¹³, et les calculs d'impact produits automatiquement par des outils pré-paramétrés par segment d'achat, en s'appuyant sur les bases d'inventaire publiques¹⁴. Les indicateurs devront être restitués aux acheteurs sous forme de tableaux de bord exploitables, sans charge déclarative supplémentaire. C'est à cette condition seulement, et grâce à la capacité de l'intelligence artificielle (IA) à traiter à grande échelle des analyses de cycle de vie aujourd'hui impraticables manuellement, que le passage d'une politique publique de conformité à une politique publique de performance est réalisable.

L'article 36 de la loi Climat et Résilience prévoyait la mise à disposition, au plus tard début 2025, d'outils d'analyse du coût du cycle de vie (CCV) pour les principaux segments d'achat. Cet engagement n'a pas été tenu, et les outils disponibles restent rares et plus orientés vers l'analyse de cycle de vie (ACV) que

¹¹ Rapport thématique « La prise en compte des enjeux du développement durable dans les achats de l'État », Cour des comptes – Décembre 2024.

¹² Commission d'enquête sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entraînement sur l'économie française, Sénat, 2025.

¹³ Données essentielles des marchés sur data.gouv.fr, futures données du passeport numérique produit (DPP) prévu par le règlement ESPR.

¹⁴ Ex : base « Empreinte », Agribalyse, Ecobalyse.

vers le coût du cycle de vie stricto sensu. La commission d'enquête sénatoriale sur la commande publique a explicitement recommandé leur mise à disposition au plus tard le 1^{er} janvier 2026. L'intelligence artificielle peut apporter une contribution décisive à la levée de ce verrou : en traitant la complexité combinatoire de l'ACV, elle permet de produire des estimations rapides et standardisées par segment d'achat, et surtout de rendre ces outils accessibles à l'ensemble des acheteurs publics, y compris ceux qui ne disposent pas d'expertise ACV en interne.

Le CNEC considère que **ce basculement du pilotage par la conformité au pilotage par la performance environnementale** doit constituer l'un des apports structurants du PNAD 2026-2030. Il doit toutefois reposer sur un principe clair : **toute exigence nouvelle d'indicateur d'impact doit être adossée à un outil national ou européen d'automatisation mis à disposition gratuitement des acheteurs**, afin que la charge déclarative n'augmente pas, et puisse même, à terme, diminuer.

Le CNEC formule à cet effet les recommandations suivantes :

1. **Exploiter pleinement les données ouvertes désormais disponibles** : tirer parti des données essentielles des marchés publics publiées sur data.gouv.fr et des données déclarées au titre de l'article 58 AGEC, en investissant dans leur exploitation statistique, en renforçant le contrôle qualité des déclarations et en agrégeant les résultats par segment d'achat et par type d'acheteur.
2. **Basculer des indicateurs de présence aux indicateurs d'impact** : développer, en lien avec l'Ademe et les bases d'inventaire publiques, un socle commun d'indicateurs d'impact environnemental effectif : tonnes de matières recyclées effectivement incorporées, émissions de gaz à effet de serre évitées, ressources naturelles préservées, durée d'usage des biens acquis. Ces indicateurs devront s'appuyer progressivement sur les données du passeport numérique produit (DPP) au fur et à mesure de son déploiement dans le cadre du règlement ESPR.
3. **Développer des outils d'IA d'analyse du coût du cycle de vie** : engager, sous pilotage du CGDD et en lien avec l'Ademe, le développement d'outils d'intelligence artificielle produisant des estimations standardisées du coût du cycle de vie par segment d'achat, adossés aux bases d'inventaire publiques et au futur passeport numérique produit européen. Ces outils devront respecter une double exigence : maîtriser leur propre empreinte environnementale et privilégier des technologies souveraines.
4. **Doter les acheteurs d'outils d'automatisation gratuits et mutualisés** : mettre à disposition des acheteurs publics, sous pilotage du CGDD et en lien avec l'Ademe, des outils pré-paramétrés par segment d'achat permettant de produire automatiquement les indicateurs d'impact à partir des données disponibles, sans charge déclarative supplémentaire.
5. **Couvrir l'exécution des marchés, et pas seulement leur passation** : les données essentielles disponibles aujourd'hui portent sur la passation. Or la performance environnementale se joue pourtant largement en exécution (matières effectivement livrées, fin de vie effective, durée d'usage réelle). Le CNEC recommande l'extension progressive des obligations déclaratives à la phase d'exécution, en articulation avec les outils d'automatisation prévus au chantier 4 afin de ne pas alourdir la charge des acheteurs.

La combinaison de ces cinq chantiers permettra au PNAD 2026-2030 d'opérer un changement d'échelle : passer d'une politique publique qui mesure des intentions à une politique publique qui mesure des résultats, et qui pilote réellement la transition de l'achat public vers la circularité.

Délibération adoptée le 17 juillet 2026

Nombre de membres votant : 23

Nombre de votes POUR : 18

Nombre de votes CONTRE : 0

Nombre d'ABSTENTIONS : 5
