

RAPPORT DE MAJORITÉ LA COMMISSION chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Jean Valentin de Saussure et consorts au nom des Vert·e·s - Durabilité dans les marchés publics : favoriser des achats plus responsables par l'intégration d'un critère d'impact climatique dans les appels d'offres

1. PRÉAMBULE

La commission chargée d'examiner l'objet cité en titre s'est réunie le lundi 8 juin 2026, de 17h30 à 18h45, au Parlement à Lausanne. Sous la présidence de M. Jean-Rémy Chevalley, elle était composée de Mmes Séverine Graff, Monique Hofstetter (remplaçant Pierre-André Romanens), et de MM. Romain Belotti, Jean Valentin de Saussure, Jean-Claude Favre, Vincent Keller, Yves Paccaud (remplaçant Sébastien Kessler), Nicolas Suter. Ont participé à la séance : Mme la conseillère d'État Nuria Gorrite, Cheffe du Département des institutions, de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DICIRH), M. Guerric Riedi, responsable du Centre de compétences sur les marchés publics (CCMP), responsable de l'Unité juridique, DICIRH, et M. Thibault Tribolet, chef de projet de l'Office Cantonal de la Durabilité et du Climat (OCDC), Département de l'agriculture, de la durabilité, du climat et du numérique.

Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire au Secrétariat général, a assuré les prises de notes de la séance ; elle est vivement remerciée pour son travail rapide et précis.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La motion, qui demande une modification de la Loi vaudoise sur les marchés publics (LMP-VD), fait suite à des contacts avec des entreprises qui souhaitent que leurs efforts en matière de réduction d'impacts climatiques soient valorisés dans les appels d'offres publics. En effet, la pondération accordée à la durabilité dans les appels d'offres est faible. L'on suit le *Guide romand pour les marchés publics* – annexe Q5 « Contribution de l'entreprise au développement durable (aspects environnementaux et sociaux) » – mais elle se limite aux certifications et aux labels.

Tout le monde semble s'entendre quant au souhait de pouvoir privilégier les entreprises vaudoises, mais le droit tant fédéral que cantonal l'interdit. Cela pourrait alors passer par une plus grande importance des critères de durabilité et d'impact climatique dans les appels d'offres et adjudications. L'impact climatique intègre le coût du cycle de vie, une disposition du droit fédéral appliquée par certains cantons, comme le Valais. L'idée est de l'introduire dans notre dispositif légal.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Mme la conseillère d'État ainsi que ses collaborateurs apportent un nombre impressionnant d'éléments. Le Canton a adhéré à l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) révisé, le 1^{er} janvier 2023, qui consacre la durabilité et la qualité de manière plus importante que dans la précédente mouture. Il faut garder à l'esprit les éléments suivants : les marchés publics (MP) mettent en concurrence des entreprises dans le but, pour les organes adjudicateurs, d'acheter la meilleure prestation au meilleur prix, et, pour les entreprises, de disposer de critères transparents et équitables. Ainsi, les principes fondamentaux des MP sont une concurrence

efficace, l'interdiction des discriminations et du protectionnisme et l'égalité de traitement. Or, l'on utilise parfois les MP pour répondre à des enjeux de durabilité, d'égalité de genres, de formation en apprentissage, etc.

Notre canton bénéficie des MP hors du canton et de Suisse, du fait de l'AIMP, de la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), de l'accord international révisé sur les marchés publics, notamment.

Le Conseil d'État s'oppose à la motion, mais soutient l'idée selon laquelle il faut des MP durables. Les services de l'État travaillent déjà dans le sens du motionnaire, mais de façons différentes. Le critère d'adjudication pondéré à 5 % évoqué par le motionnaire n'est pas la seule exigence de durabilité prévue dans les marchés de l'administration cantonale vaudoise (ACV). Plusieurs démarches existent déjà ou seront renforcées prochainement afin de maximiser la marge d'intégration des enjeux de climat et de durabilité dans les marchés publics. Le constat dressé par le motionnaire est réducteur au regard de la pratique de l'ACV.

De plus, le prix n'est pas forcément déterminant pour l'adjudication. Cela dépend de la nature et des exigences qualitatives du marché, mais aussi de la pondération du critère du prix et de la méthode de notation qui lui est appliquée. Dans les marchés de services d'ingénierie ou pour d'autres types de prestations intellectuelles, le prix n'est pas toujours décisif.

Cadre légal

Sur le plan intercantonal, la durabilité peut être prise en compte par quatre types d'exigences :

- conditions de participation, imposées par la loi et **éliminatoires** : comme le respect du droit de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le respect des conditions de travail, de l'égalité salariale entre femmes et hommes (articles 12 et 26 de l'AIMP) ;
- spécifications techniques, fixées par le service adjudicateur et **éliminatoires** : par exemple, la fonction, les performances, la qualité et les procédés de production de l'objet du marché, notamment pour préserver les ressources naturelles ou protéger l'environnement avec possibilité de se fonder sur des normes internationales (art. 30 de l'AIMP et 9 de la LMP-VD). Ces spécifications techniques se rapportent aux produits ;
- critères d'aptitude, fixés par l'adjudicateur et **éliminatoires** : les capacités professionnelles, techniques et organisationnelles des soumissionnaires (art. 27 de l'AIMP et 9 de la LMP-VD). Ces critères se rapportent à l'entreprise ;
- critères d'adjudication, fixés par l'adjudicateur et **notés** : coût du cycle de vie, fonctionnalité, contribution au développement durable telle que prévue dans les grilles de critères de l'ACV dans une directive DRUIDE du Conseil d'État et dans le *Guide romand pour les marchés publics* (art. 29 de l'AIMP et 9 de la LMP), dans un cadre suisse intercantonal. Ces critères, qui se rapportent à l'offre, sont assortis d'une pondération. Ce sont ces critères qui font ici l'objet de la discussion.

Sur le plan cantonal, l'article 9 de la LMP impose déjà aux adjudicateurs d'encourager, dans leurs marchés, la prise en compte du développement durable par les soumissionnaires : « L'adjudicateur encourage la prise en considération du développement durable par les soumissionnaires dans ses marchés. »

L'on a ainsi gagné en marge de manœuvres pour fixer leurs exigences de durabilité dans les appels d'offres, la manière de prendre en compte la durabilité étant toujours fonction de l'objet du marché.

La LMP-VD interdit d'analyser et de juger deux fois le même critère de manière différente. Par exemple, concernant la consommation électrique d'une lampe, on ne peut pas introduire un critère sur les émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation de cette lampe.

Quatre leviers de l'ACV pour maximiser la durabilité dans les MP

Différents moyens existent pour imposer des exigences en matière de durabilité dans les MP :

- en amont des procédures : analyses des besoins, des impacts environnementaux et sociaux ainsi que du marché pour remettre en question leurs achats et envisager d'autres possibilités ;
- dans les appels d'offres : spécifications techniques en lien avec la durabilité en fonction de l'objet du marché ;

- les services valorisent sous l'angle du critère « qualité technique de l'offre » diverses composantes de l'offre, lesquelles peuvent porter sur la durabilité ;
- les services évaluent le critère d'adjudication « Contribution de l'entreprise au développement durable » (5 %).

Exemples

Il peut y avoir des différences entre Départements/services au sein de l'ACV dans l'application des règles de durabilité dans les MP au sein de l'ACV (prestation d'un organe de révision, acquisition d'une licence informatique, construction).

Construction de bâtiment et rénovation

Les nouvelles constructions et bâtiments à rénover, dont l'État est propriétaire ou dans lequel il a une participation majoritaire, doivent satisfaire une série d'exigences spécifiques découlant du principe d'exemplarité de l'État (art. 10 de la Loi vaudoise sur l'énergie et 24 de son règlement d'application) :

- pour les nouvelles constructions, le standard Minergie-P-ECO, qui prend aussi en compte l'énergie grise du bâtiment, ou une performance équivalente ;
- pour les rénovations, les éléments d'enveloppe concernés doivent répondre aux valeurs cibles de la norme SIA 380/1, édition 2009, ou les bâtiments doivent respecter le standard Minergie ou une performance équivalente.

La directive du Conseil d'État pour l'efficacité énergétique et la durabilité des bâtiments et constructions (DRUIDE 9.1.3), obligatoire et s'appliquant à tous les services de l'État, complète le dispositif légal en détaillant les exigences et recommandations selon les thématiques suivantes :

- standard de construction : performance de l'enveloppe, labels et standards équivalent ;
- énergie et exploitation : minimisation des besoins énergétiques, maximisation de la production solaire, choix d'un vecteur énergétique renouvelable pour la chaleur, optimisation à l'exploitation et prise en compte des grands consommateurs ;
- matériaux : priorisation du bois comme matériau de construction ;
- biodiversité : aménagements extérieurs exemplaires pour renforcer et promouvoir la biodiversité.

Ces exigences sont traduites sous forme de spécifications techniques et de critères dans les appels d'offres des services constructeurs.

La question est de savoir où placer le curseur en matière d'exigences envers les entreprises, qui doivent déjà répondre aux conditions de participations, spécificités techniques et critères d'aptitude. Renforcer encore les critères d'adjudication n'aura alors sans doute pas beaucoup de sens.

Acquisition de mobilier

Des exigences claires sont posées. En matière de durabilité environnementale, des labels / certifications / exigences sont prévus pour :

- utilisation des métaux recyclés ; modes d'emploi permettant un démontage non destructif en vue de remplacement de composants ; normes ISO 14001 de management environnemental ; labels des tissus (Oeko-tex, etc.) ; labels de développement durable (Ange Bleu, eco label, Natureplus, etc.) ; labels d'économie circulaire (Cradle to Cradle, SQS...) ; service de reconditionnement des fournitures ; norme transport (Euro VI...) et solutions innovantes pour le transport ; qualité des emballages ; recyclage des emballages en fin de vie ;
- En matière de durabilité sociétale, des certifications / exigences sont, par exemple : ISO 26'000 sur la responsabilité sociétale des entreprises (non certifiante) ; ISO 54001 santé & sécurité au travail ; formations spécialisées continues pour les personnes clefs.

Nouveaux instruments et mesures

Le CCMP et l'OCDC participent actuellement à l'élaboration de nouveaux instruments pour accompagner les adjudicateurs – pas seulement l'ACV – dans l'intégration d'exigences de durabilité dans leurs marchés.

Une nouvelle annexe du *Guide romand pour les marchés publics* présentera la manière d'intégrer plus efficacement la durabilité dans les appels d'offres à l'aide de spécifications techniques et de critères concrets en insistant sur l'importance d'analyser les besoins en amont du processus d'acquisition. Elle s'adressera à tous les pouvoirs adjudicateurs romands.

Une nouvelle annexe technique spécifique pour le climat visera notamment à renforcer la prise en compte du climat aux différents niveaux susmentionnés via les leviers à disposition des organes acheteurs. Elle intégrera :

- une aide à la décision (logigramme), des aides méthodologiques et des exemples, afin de valoriser et d'intégrer là où cela est pertinent, sous la forme de critères d'aptitude, de spécifications techniques ou de critères d'adjudication, les enjeux climatiques et, lorsque pertinent, les bilans carbone.
- la présentation d'alternatives et autres méthodes pour intégrer les émissions de GES de manière indirecte, mais tout aussi efficace pour limiter l'impact de l'objet du marché ;
- une matrice de pertinence et de priorisation qui permet de focaliser les efforts fournis sur les « points chauds » en termes d'émissions des différents marchés ;
- une aide à la mise en œuvre des exigences de la Loi Climat et Innovation fédérale (LCI) en termes d'exemplarité de l'État (art. 10) et des objectifs climatiques pour les entreprises (art. 5).

Critique des deux propositions du motionnaire

Utilisation obligatoire d'un critère d'impact climatique (modification de l'art. 9 LMP-VD)

Il s'agirait d'un critère d'adjudication applicable à tout type de marché public de l'État. Cette proposition se fonde sur les exemples d'autres pays et du Valais qui divergent entre eux sur certains aspects ou qui n'existent, en réalité, toujours pas (Valais).

Les arguments contre la proposition :

- le cadre légal actuel permet déjà d'aller dans le sens du motionnaire. Il est déjà exploité par les services de l'ACV et le sera prochainement davantage, non seulement par l'ACV, mais aussi par les autres adjudicateurs, grâce aux nouveaux instruments ;
- en prévoyant des spécifications techniques ciblées, un adjudicateur assure une meilleure prise en considération de la durabilité qu'avec un critère d'adjudication. En effet, les spécifications techniques sont éliminatoires alors qu'un critère d'adjudication mal noté peut être compensé par un autre critère d'adjudication bien noté. Ainsi, en fixant des spécifications techniques en lien avec la durabilité, l'organe adjudicateur s'assure que le marché sera remporté par une entreprise soumissionnaire satisfaisant ces exigences (exclusion de la procédure en cas de non-respect). En outre, cela éviterait qu'une entité soumissionnaire mal notée sur un critère d'adjudication en lien avec la durabilité remporte le marché parce qu'il arrive à compenser cette mauvaise note par de bonnes notes sur d'autres critères ;
- le critère climatique obligatoire proposé n'aura guère de sens dans certains marchés. Il en va ainsi de marchés pour lesquels les prestations peuvent être effectuées à distance et n'impliquent pas de transport de matériaux ou de personnes. Ou alors, pour construire un métro, les critères de la compétence, du respect des délais, de l'expérience sont aussi importants que la durabilité ;
- enjeux de transports : si la fixation systématique d'un critère climatique sur le transport peut être pertinente dans des marchés où le transport est l'objet même du marché (transport de personnes ou de marchandises, collecte de déchets ménagers, par exemple), une telle approche n'est pas recommandée dans tous les types de marchés. Pour les marchés intégrant simplement des prestations de transport (transport de matériaux jusqu'à un chantier, transport de fournitures depuis leur lieu de production, par exemple), les impacts du transport dépendent non seulement de la distance parcourue, mais également du mode de transport. Ainsi, valoriser un bilan carbone dans ces marchés pourrait conduire à ce que ces marchés reviennent à des soumissionnaires réalisant le transport par bateau (mode de transport faiblement émetteur de GES) depuis

une provenance étrangère lointaine, plutôt qu'à des soumissionnaires réalisant le transport par camionnette essence ou diesel depuis un point de la Suisse ;

- impacts en matière de charge administrative, de coûts pour les entreprises et de concurrence efficace. Un tel critère obligatoire impliquera pour les soumissionnaires la production de nombre d'informations (rapports, bilan carbone) potentiellement complexes, ce qui alourdira la charge administrative déjà supportée pour participer à un marché. Rappelons que nombre de soumissionnaires jugeant cette charge administrative déjà trop élevée renoncent à participer à des procédures. Les adjudicateurs devront être en mesure de vérifier et de comparer les informations reçues de la part des soumissionnaires, y compris lorsqu'ils proviennent de l'étranger, ce qui génèrera aussi une charge administrative ;
- la réalisation d'un bilan carbone représentera un coût supplémentaire pour les soumissionnaires (5'000 à 15'000 francs en moyenne), qui ne sont pas indemnisés pour leur participation à une procédure de MP et pourraient répercuter ces coûts dans leurs offres. L'utilisation du critère envisagé risque donc de favoriser la participation d'entreprises d'une certaine taille à même de supporter de nouvelles charges administratives et des coûts supplémentaires au détriment de celle d'entreprises de plus petite taille (PME). Cela risque de réduire le nombre d'offres déposées et de conduire des PME vaudoises à renoncer à participer à des marchés vaudois en laissant la place à des soumissionnaires de taille plus conséquente basés dans des cantons limitrophes. Le Canton et les communes se priveraient d'offres, ce ne serait pas intéressant, puisque l'intérêt d'un MP est de pouvoir comparer plusieurs offres.

Pondération de 20 %

La directive DRUIDE de l'État comprend une fourchette de pondération et des critères obligatoires. Les services adjudicateurs configurent le marché en fixant la pondération des critères.

La pondération minimale de 20 % n'apparaît pas comme une bonne solution, pour plusieurs raisons :

- elle empiète sur la liberté dont disposent les adjudicateurs pour configurer leurs marchés, alors que ceux-ci doivent fixer les pondérations de leurs critères en fonction de l'objet du marché (les grilles de critères de l'ACV proposent uniquement des fourchettes de pondération) ;
- elle donne un poids conséquent aux aspects de durabilité, a fortiori si l'on y ajoute les pondérations d'autres critères liés à la durabilité (critères de la contribution du soumissionnaire au développement durable et de la formation des apprentis, pondérés chacun à 5 % dans les marchés de l'ACV) ;
- tous les critères de la durabilité dans ses trois dimensions (économique, social, environnemental) dans la grille de l'ACV atteignent déjà 30 % ;
- plus on donne de poids à un critère d'adjudication, moins on peut en donner aux autres. Or, des critères tels que la qualité technique de l'offre, l'organisation pour l'exécution du marché et, bien évidemment, le prix sont importants et doivent peser dans l'évaluation ;
- la pondération proposée risque de pousser les entreprises anticipant une mauvaise note sur ce critère à se livrer une concurrence encore plus forte sur les prix et, partant, à exercer une pression accrue sur les salaires et les conditions de travail (augmentation des risques de travail noir).

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion porte sur les éléments principaux suivants :

Les MP dans les communes

Le motionnaire rappelle que le cadre légal s'applique aussi aux communes. Il doute que les spécifications techniques soient aussi développées dans celles-ci qu'à l'État de Vaud.

Une commissaire souligne que le prix revêt la plus haute importance. Actuellement, la population est attentive aux aspects de développement durable et il arrive que le Conseil communal demande à la Municipalité de retravailler le projet. La question est de savoir sur quoi portent exactement les critères et sur la manière de les analyser, en particulier concernant l'origine et la nature de matériaux.

La nouvelle annexe du *Guide romand pour les marchés publics* et la nouvelle annexe technique spécifique pour le climat offriront des aides aux communes et autres adjudicateurs pour intégrer les spécifications techniques.

Il existe aussi la *Toolbox achats responsables suisses* sur le site internet de la Confédération qui donne des exemples de bonnes pratiques et critères à intégrer dans les marchés. Le Plan énergie et climat communal (PECC) comprend une fiche sur les achats et offre un soutien aux mandataires.

Le CEP donne des cours de formation pour les administrations publiques vaudoises ; des événements sont destinés aux communes vaudoises et aux organismes prestataires et partenaires de l'État ; des communications sont adressées aux communes vaudoises dans le périodique *Canton-Communes* et diffusées sur le site internet de l'État et les pages de l'OCDC et du CCMP-VD.

Au sein de l'ACV ont lieu des séances régulières des plus gros services adjudicateurs de l'ACV, tels la DGIP et le CHUV ; un séminaire annuel interne sur les MP destiné à tous les « correspondants marchés publics » de chaque service de l'ACV. L'OCDC accompagne déjà les services adjudicateurs de l'État pour les aider à intégrer la durabilité dans leurs appels d'offres dans la limite des ressources disponibles.

Pondération de 20 %

Au vu des éléments apportés par le département et de la discussion, le motionnaire se déclare prêt à renoncer aux 20 %, trop ambitieux pour plusieurs commissaires. D'importants efforts sont fournis dans la construction, mais il reste des différences sectorielles. L'outil de l'impact climatique permettrait de fixer un seuil identique pour tout le monde. Or, actuellement ce sont les labels et certifications qui forment ce seuil. La motion vise à transposer par un outil l'AIMP dans le droit cantonal. L'article 29 évoque déjà le coût du cycle de vie.

Une commissaire estime qu'une discussion sur les seuils est trop technique et complexe pour être menée en commission, et propose de transformer la motion en postulat. Au cours de la discussion, un autre commissaire ira dans ce sens.

Simplicité administrative

Un faisceau de lois prend déjà en compte la question des MP dans le sens demandé par la motion, relève un commissaire. Le travail administratif sera augmenté pour les entreprises dont cette charge est déjà importante. Les éléments apportés par le département sont suffisants et répondent déjà à l'intervention.

Mme la conseillère d'État relève que, s'agissant d'un outil « assurant la simplicité administrative » : son élaboration apparaît compliquée, comme on le voit avec le critère d'attribution « Echelle de performance CO₂ » cité en exemple par le motionnaire. En France, il faut un « manuel d'utilisation » de 78 pages pour expliquer comment appliquer ce critère, qui n'est d'ailleurs pas obligatoire. Et le Valais n'a pas encore mis à disposition l'outil de calcul annoncé dans sa loi. Ce critère n'est pas obligatoire et valable uniquement pour les chantiers. Peut-être est-ce lié à la complexité de la matière, et notamment au fait que les méthodes de calcul des bilans carbone et des « analyses de coût de cycle de vie » ne sont pas encore totalement standardisées et pas encore comparables.

Le motionnaire souligne qu'en retirant la pondération proposée dans la motion, l'outil n'est pas contraignant, et ce serait plus simple, et qu'en Valais, il s'agit d'un retard de mise en œuvre au sein des services.

À la suite des recommandations de quelques commissaires – notamment eu égard au grand nombre d'éléments importants transmis qui méritent d'être rendus publics vu l'importance que revêt ce sujet pour les entreprises et les communes – **le motionnaire transforme sa motion en postulat**. Par ailleurs, la formulation de la conclusion est modifiée :

« Les signataires du postulat demandent au Conseil d'État un rapport sur les critères et les directives dont il tient compte pour favoriser la durabilité dans les marchés publics. »

5. VOTE DE LA COMMISSION

La majorité de la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération partiellement la motion transformée en postulat et de le renvoyer au Conseil d'État par 5 voix contre 4 avec la conclusion suivante :

« Les signataires du postulat demandent au Conseil d'État un rapport sur les critères et les directives dont il tient compte pour favoriser la durabilité dans les marchés publics. »

Il est à relever que le Président a voté contre la prise en considération de la motion transformée en postulat. Toutefois, aucun des commissaires ayant soutenu cet objet n'étant disponible pour assurer la rédaction du rapport de majorité, c'est le Président qui assurera ledit rapport ainsi que sa présentation.

Un rapport de minorité est annoncé.

Puidoux, le 6 juillet 2026

*Le rapporteur de majorité :
(Signé) Jean-Rémy Chevalley*