

Plaidoyer France urbaine pour une réforme ambitieuse du cadre européen de la commande publique

France urbaine propose de revoir le cadre législatif de la commande publique posé par les directives européennes de 2014. L'urgence écologique doit y être intégrée pleinement, et favoriser la restauration d'une autonomie stratégique.

Le rôle de la commande publique a considérablement évolué au cours des dernières années : de fonction support essentiellement juridique, elle est désormais quasi-unanimement considérée comme un levier stratégique au service des politiques publiques, voire une politique publique à part entière.

Pourtant, si les objectifs ont évolué, les principes fondateurs de l'achat public n'ont guère bougé depuis la construction du marché intérieur européen. Ils restent fondamentalement orientés sur la performance économique et la stimulation de la concurrence, ne permettant que très partiellement de répondre aux immenses défis de notre époque que constituent les urgences écologiques, ou le recouvrement d'une autonomie stratégique européenne tant en matière énergétique qu'industrielle, pour lesquels ils n'ont pas été pensés. Consciente de ces enjeux, l'Union européenne a esquissé quelques réponses, qu'il s'agisse de l'[instrument relatif aux marchés publics internationaux](#) (INPI) de juin 2022 visant à favoriser une plus grande réciprocité dans l'accès aux marchés publics, ou de l'approche plus sectorielle du [Net-Zero Inflation Act](#) (NZIA), qui devrait permettre de plafonner, pour les achats de technologies renouvelables, les produits issus d'un État tiers détenant plus de 50% du marché européen. Si ces avancées peuvent être saluées, elles ne viennent corriger que marginalement les insuffisances actuelles du corpus législatif et réglementaire de l'achat public européen.

Comment atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 sans valoriser à leur juste coût les externalités environnementales des biens et services acquis par les acheteurs ? Comment penser et organiser ces transformations sur un temps long, quand la seule concurrence favorise des stratégies court-termistes ? Comment concilier politique de concurrence et souveraineté industrielle européenne si une forme de préférence européenne n'est pas reconnue dans les filières jugées les plus stratégiques ?

Fidèle à son esprit constructif et transpartisan, France urbaine verse au débat, dans le cadre des élections européennes de 2024, quelques propositions de réforme des directives européennes de 2014, dans une version complétée et affinée de celles qu'elle avait émise lors de la Présidence Française de l'Union européenne du premier semestre 2022.

8 propositions pour faire évoluer le cadre européen de la commande publique

1. **Intégrer la durabilité dans les objectifs de la commande publique européenne**, en systématisant l'intégration de considérations environnementales et sociales dans les marchés publics. Il s'agit de donner corps aux [conclusions du Conseil de l'Union européenne du 9 juin 2022](#) prises à l'issue de la PFUE, appelant « *sans tarder* » la Commission et les États membres à « *envisager un cadre général ayant vocation à introduire la prise en compte de considérations de développement durable et résilient dans les marchés publics, quel que soit le secteur concerné* ».
2. Dans le prolongement de la proposition précédente, **encourager le développement de l'analyse en cycle de vie (ACV)**, afin de remplacer plus systématiquement le critère prix par une approche multicritères tenant compte des impacts environnementaux des biens et services acquis, en incluant la fabrication, le transport, la maintenance, le réemploi, la réutilisation, jusqu'à la fin de vie. Cette approche ACV « de long terme » favorisant l'éco-conception a fait l'objet d'une normalisation internationale, mais demeure peu utilisée par les acheteurs, en raison de sa complexité de mise en œuvre et de l'absence de référentiels partagés. En France, l'article 36 de la [loi climat et résilience](#) prévoit que l'État fournisse aux acheteurs, au plus tard en 2025, des outils ACV. Ce chantier, qui a déjà pris beaucoup de retard, mériterait d'être prolongé au niveau européen, afin d'encourager un recours plus systématique à l'ACV dans les appels d'offres.
3. **Renforcer le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Mesure phare du Pacte vert, le MACF a pour objectif de permettre d'engager la décarbonation de l'industrie européenne tout en dissuadant les délocalisations d'opportunité dans des pays hors UE où les normes de pollution seraient moins strictes. Ce mécanisme, qui entrera progressivement en vigueur à compter de 2026, permettra théoriquement de compenser des distorsions de concurrence, mais son rendement attendu (3 milliards de recettes en 2030, sur un volume annuel d'importations d'environ 3000 milliards (chiffre 2022)) apparaît nettement sous-dimensionné pour qu'il puisse réellement produire les effets attendus : il convient donc de le rehausser pour lui donner sa pleine mesure.
4. **Autoriser la prise en compte des externalités économiques et sociales de l'achat** : l'achat est aussi un acte économique qui a des impacts sur l'écosystème économique d'un territoire (« *multiplicateurs économiques* »). Mais s'il est possible de substituer au prix une analyse en cycle de vie intégrant toutes les externalités environnementales liées à la fabrication, à la maintenance et à la fin de vie d'un bien ou d'un service, le droit de la commande publique ne permet pas de valoriser les externalités économiques et sociales positives d'un achat (création ou maintien d'emplois, recettes fiscales, moindres dépenses sociales etc.). Il s'agit en quelque sorte d'étendre le raisonnement en « coût complet » aux effets économiques et sociaux induits par l'achat.
5. **Permettre aux acheteurs de valoriser les meilleures pratiques sociales et environnementales, en en découplant l'analyse de l'objet du marché**. Ne plus exiger de lien direct entre critères RSE et objet du marché ouvrirait de nouvelles perspectives dans l'évaluation des offres, en permettant de valoriser celles émanant des candidats ayant les plus hauts standards de responsabilité sociétale.
6. **Assouplir les règles de la commande publique pour les achats de denrées alimentaires**, afin de faire de ces marchés de véritables outils au service des stratégies alimentaires et agricoles territoriales. Il s'agit de remettre à l'agenda le règlement

européen pour des systèmes alimentaires durables en vue de réaffirmer l'accès à une alimentation saine, durable et choisie comme objectif fédérateur, donner toute sa dimension à l'échelle infranationale, et sécuriser une commande publique renouvelée pour faire de l'achat public un levier de transformation, en **ouvrant le libre choix de la procédure pour 50 % du volume d'achat annuel de denrées** dès lors que l'acheteur s'appuie sur une stratégie territoriale publique assise sur un diagnostic des besoins du territoire et construite dans un cadre interacteurs.

7. **Renforcer la souveraineté au niveau européen.** L'approche sectorielle (ex : NZIA) actuellement retenue par l'UE pour adresser les questions de réindustrialisation et d'autonomie stratégique n'aura probablement qu'une portée limitée. Dès lors qu'une politique industrielle est clairement affirmée, il apparaît logique de permettre à l'acheteur d'imposer si nécessaire une localisation sur le territoire européen de tout ou partie des moyens de production ou d'exécution. Dans la même logique, L'Union européenne gagnerait par ailleurs à se doter, à l'instar du Canada ou des États-Unis, d'un "Buy European Act" garantissant des quotas minimaux en faveur de ses TPE et PME européennes.
8. **Autoriser le recours à la négociation :** alors que la négociation est la règle dans l'achat privé, elle demeure l'exception dans l'achat public, dès lors que la procédure est formalisée et que la collectivité agit en tant que pouvoir adjudicateur. Tout en préservant les principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats, il est nécessaire de permettre à l'acheteur de négocier chaque fois qu'il le juge nécessaire, quel que soit le montant de la procédure, comme cela est possible pour les entités adjudicatrices¹.

¹ Le rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs (janvier 2022) en préconise la généralisation (page 66).