

Propositions de France urbaine pour une réforme ambitieuse des directives européennes relatives à la commande publique

Le cadre européen actuel de la commande publique, conçu à une époque où le réchauffement climatique et la résilience des territoires n'apparaissaient pas encore comme des enjeux vitaux, s'avère aujourd'hui incomplet, et parfois inadapté face aux défis colossaux auxquels l'Europe est confrontée.

Dans un contexte géopolitique en pleine mutation, comment concilier politique de concurrence et autonomie stratégique dans certaines filières si les acheteurs publics ne peuvent pas explicitement privilégier des approvisionnements européens ? Comment atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 sans intégrer pleinement les externalités environnementales dans l'évaluation des biens et services achetés ?

La commande publique ne se limite pas à la satisfaction d'un besoin : elle constitue aussi un levier stratégique puissant pour mettre en œuvre des politiques publiques, notamment dans les territoires. Elle peut ainsi favoriser l'émergence de nouvelles filières au service de la décarbonation, soutenir des modèles agricoles locaux et durables garantissant des revenus stables et équitables aux producteurs, et renforcer l'autonomie stratégique et industrielle de l'Europe. Comme l'a rappelé le Conseil de l'UE en juin 2022, *« les acheteurs publics devraient être en mesure d'utiliser leurs moyens de manière stratégique pour soutenir au mieux la transition vers une économie verte, innovante, circulaire et socialement responsable, notamment en investissant dans des infrastructures durables, des produits respectueux de l'environnement et issus de l'économie circulaire, et en adoptant des procédés ambitieux en matière de développement durable, tout en recherchant le meilleur rapport qualité-prix et en garantissant une concurrence ouverte dans les procédures de passation des marchés publics. »*

France urbaine, association de référence transpartisane des grandes villes, métropoles, communautés et agglomérations urbaines françaises, se félicite de l'ouverture du chantier de révision des directives de 2014, qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années, et formule dans ce cadre une dizaine de propositions de révision visant à :

- **renforcer la durabilité de la commande publique**, par la généralisation des considérations environnementales, l'assouplissement du lien entre l'évaluation de la politique RSE et l'objet du marché, la révision des règles applicables aux achats de denrées alimentaires, ou la possibilité de prendre en compte les externalités économiques et sociales de l'achat ;
- **consolider l'autonomie stratégique européenne**, par la reconnaissance d'une préférence européenne, au moins sur les secteurs stratégiques ;
- **simplifier la commande publique**, en unifiant les dispositions applicables aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs, ou en créant un « *passaport européen* » pour faciliter l'accès aux marchés publics.

Les propositions de France urbaine

Renforcer la durabilité 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. Afin de sécuriser juridiquement l'évolution précédente, **présumer par défaut que les considérations environnementales et sociales font partie de l'objet du marché**. Un gestionnaire de réseaux d'eau devrait par exemple pouvoir interdire l'utilisation de tuyaux en plastique pour des raisons environnementales, sans qu'il puisse être considéré qu'il s'agit d'une atteinte injustifiée à la concurrence¹. Plus largement, supprimer l'exigence de lien entre critères RSE et objet du marché ouvrirait de nouvelles perspectives dans l'évaluation des candidatures et des offres, en permettant de valoriser celles émanant des candidats ayant les plus hauts standards de responsabilité sociétale (engagements environnementaux, égalité femmes-hommes, emploi de salariés en situation de handicap, égal accès à l'emploi, politique salariale etc.).
 - En complément (hors directives), afin d'accompagner la mise en œuvre des propositions 1/ et 2/, **encourager le développement de l'analyse en cycle de vie (ACV)**, pour substituer 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 demeure encore peu utilisée par les acheteurs, en raison de sa complexité de mise en œuvre et de l'absence de référentiels partagés.
3. **Autoriser la prise en compte des externalités économiques et sociales de l'achat** : l'achat ne vise pas seulement à satisfaire un besoin, c'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.). Cette proposition vise donc à permettre juridiquement de valoriser les effets multiplicateurs de l'achat, à l'échelle locale pertinente (en fonction des secteurs).

¹ [Arrêt C-424/23 de la Cour de justice de l'Union européenne \(CJUE\) du 16 janvier 2025](#), opposant DYKA Plastics NV à Fluvius System Operator CV, où la CJUE a jugé que l'exigence d'utiliser exclusivement des tuyaux en grès pour les eaux usées et en béton pour les eaux pluviales, sans possibilité d'alternatives équivalentes, constituait une restriction injustifiée à la concurrence.

4. **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, 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.

Renforcer l'autonomie stratégique européenne

5. **Inverser la logique d'accès des pays tiers aux marchés publics européens en établissant un principe d'interdiction par défaut**, avec la possibilité d'accorder des dérogations ciblées pour certains secteurs. Plutôt que de considérer ces marchés comme ouverts par défaut et de restreindre l'accès via des dispositions complexes à mettre en œuvre (comme l'instrument relatif aux marchés publics internationaux - IPI), cette approche garantirait une meilleure maîtrise des engagements européens. De plus, cette interdiction ne devrait pas se limiter à la nationalité de l'attributaire, mais s'étendre également à celle des biens manufacturés.
6. Dans l'esprit des propositions du rapport Draghi, **créer un pendant européen et écologique du Buy American Act**, en imposant que dans les secteurs stratégiques et/ou les plus émissifs en carbone, les biens et matériaux acquis au titre des marchés publics utilisent majoritairement des produits manufacturés en Europe – selon des pourcentages à définir par secteur – et avec des plafonds d'intensité carbone compatibles des objectifs de décarbonation européens. Un projet de construction pourrait par exemple se voir imposer l'utilisation de ciment intégralement fabriqué en Europe, sur toute la chaîne de valeur, avec des émissions de CO2 minimisées. Selon Carbone 4, l'instauration d'un tel « **Buy European and Sustainable Act** », en Europe aurait permis une réduction annuelle de 34 MtCO_{2e} de l'empreinte carbone de l'UE depuis 2019, soit une diminution de 9 % de l'empreinte carbone liée aux marchés publics. De plus, cette mesure aurait réorienté 86 milliards d'euros par an vers des activités vertes, créant ainsi environ 384 000 emplois verts au sein de l'UE.
 - **En complément (hors directives) : 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.
7. **Créer un Small Business Act européen**, à l'instar de ceux existant aux États-Unis ou au Canada, permettant de réserver une part minimale de marchés aux TPE/PME, avec un quota minimal en attribution directe.

Simplifier les règles de la commande publique

8. **Unifier les dispositions applicables aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices**, en les alignant sur celles aujourd'hui en vigueur pour les entités adjudicatrices. Ceci permettrait notamment :

- de rendre la négociation possible dans toutes les procédures. Alors qu'elle constitue la règle dans l'achat privé, elle demeure l'exception pour les pouvoirs adjudicateurs au-delà des seuils de procédure formalisée. L'acheteur doit pouvoir mettre en œuvre la négociation chaque fois que nécessaire, dans le respect des principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats ;
- d'allonger la durée d'exécution des accords-cadres à bons de commande jusqu'à 8 ans (contre 4 ans aujourd'hui), dès lors que l'objet du marché le justifie ;
- d'augmenter le seuil des procédures formalisées.

La création d'un seul régime permettrait en outre de réduire la complexité administrative des procédures, et de sécuriser la passation des marchés des acheteurs publics agissant à la fois en tant que pouvoir adjudicateur et d'entité adjudicatrice.

9. Instaurer un **passport européen des marchés publics**, sous la forme d'un registre centralisé permettant aux acheteurs de vérifier automatiquement si un candidat est concerné par des motifs d'exclusion, qu'ils soient de plein droit ou facultatifs.
10. Mettre en place un **régime d'urgence garantissant la continuité d'exécution des prestations et du service public** en cas de catastrophe naturelle, de crise économique aiguë, de conflit ou de défaillance. Ce dispositif permettrait à la fois d'adapter l'exécution des marchés en cours et d'accélérer la passation de nouveaux contrats répondant aux besoins engendrés par la crise. Par ailleurs, des mesures d'assouplissement des règles de mise en concurrence devraient être prévues en cas de défaillance de l'attributaire, notamment due à un aléa économique.