

Comment adapter le cadre européen de la commande publique pour en faire un accélérateur de la transition écologique et sociale dans les territoires ?

8 PROPOSITIONS POUR ALLIER PROXIMITÉ ET EFFICACITÉ

Contexte

Le droit européen de la commande publique, tel qu'il résulte des directives de 2014*, découle des principes fondateurs du marché unique européen de libre concurrence, censés garantir la croissance et la compétitivité des entreprises, et dont il est toujours très fortement imprégné.

Or ce cadre, qui a été pensé à une époque où les questions climatiques et de résilience des territoires n'étaient pas au cœur des préoccupations, s'avère incomplet et parfois inadapté face aux immenses défis auxquels l'Europe doit faire face aujourd'hui.

Comment concilier politique de concurrence et autonomie stratégique dans certaines filières si celles-ci ne peuvent pas être privilégiées par les acheteurs publics ?

Comment atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, voire pour 2030 pour les territoires urbains engagés dans la Mission Villes du Programme Horizon Europe, 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 ?

Dans sa [résolution du 10 février 2021 sur le nouveau plan d'action en faveur de l'économie circulaire \(2020/2022\(INI\)\)](#), le Parlement européen a souligné que « le rôle des marchés publics écologiques pour accélérer la transition vers une économie durable et circulaire, ainsi que l'importance de mettre en place des marchés publics écologiques lors de la relance de l'économie de l'Union », en demandant instamment à la Commission « de présenter une proposition législative sur les procédures de passation de marchés publics écologiques ». Nous ne pouvons qu'appuyer cette demande du Parlement européen, en y ajoutant la prise en compte de la dimension sociale, notamment suite à la publication du [plan d'action pour l'économie sociale le 9 décembre 2021](#) par la Commission européenne, qui indiquait justement que "les cadres stratégiques et juridiques sont essentiels pour créer un environnement propice à l'essor de l'économie sociale [et que] cela inclut notamment l'encadrement de la fiscalité, des marchés publics et des aides d'État, qui doit être adapté aux besoins de l'économie sociale."

France urbaine a avec ses partenaires rassemblé quelques pistes d'évolution visant à adapter le cadre européen des marchés publics aux besoins spécifiques des territoires et renforcer leur résilience, notamment via la mise en place d'écosystèmes économiques locaux plus vertueux et inclusifs. Cette réflexion est le fruit de la préparation d'un événement le 28 février 2022 sur la thématique, labellisé par la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, co-organisé par France urbaine et la Métropole Nice Côte d'Azur, en partenariat avec Intercommunalités de France, l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays et la Fédération nationale des agences d'urbanisme, et avec le soutien de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

* Directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, et directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

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

Fidèle à son esprit constructif et transpartisan, France urbaine soumet 8 propositions concrètes pour faire évoluer le cadre européen de la commande publique pour en faire un véritable accélérateur de la transition écologique et sociale dans les territoires.

1

METTRE EN PLACE UNE TAXE CARBONE AUX FRONTIÈRES

Un « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » a été proposé par la Commission européenne, avec une entrée en vigueur progressive à compter de 2026. L'objectif est d'éviter la délocalisation de filières dans des pays hors de l'Union européenne aux normes contre la pollution moins strictes et où la taxation des émissions carbone est inexistante. Cette mesure ne pourra toutefois être pleinement efficace que si le prix du carbone est fixé à un niveau suffisamment élevé pour compenser les distorsions de concurrence vis-à-vis des entreprises européennes.

2

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 internationaux partagés. En France, l'article 36 de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience (fruit d'un amendement porté par France urbaine et l'Institut national de l'économie circulaire (INEC)), prévoit que l'État fournisse aux acheteurs, au plus tard en 2025, des outils ACV. Cette approche mériterait d'être prolongée au niveau européen, afin d'encourager un recours plus systématique à l'ACV dans les appels d'offres.

3

SYSTÉMATISER LES CLAUSES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DANS LES MARCHÉS PUBLICS EUROPÉENS

A l'instar de ce qu'ont permis en France les dispositions de l'article 35 de la loi « Climat et résilience » précitée, et comme proposé récemment par les députés européens Pascal Canfin et Sandro Gozi [dans la tribune « Pour une Europe écologique et souveraine »](#) publiée le 26 janvier 2022 dans le Huffington Post.

4

PERMETTRE 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 d'un achat. Il s'agirait de permettre à l'acheteur d'étendre le raisonnement en « coût complet », en intégrant dans son analyse les effets économiques et sociaux induits par l'achat : création ou maintien d'emplois, recettes fiscales, moindres dépenses sociales etc.

5

AUTORISER LA VALORISATION DES ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE SOCIALE GÉNÉRALE DES CANDIDATS DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE

Cette évolution, en libérant les contraintes de lien avec l'objet du marché, ouvrirait de nouvelles perspectives dans l'évaluation des propositions, en permettant l'évaluation de la politique de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), pas seulement sur la recevabilité de sa candidature mais aussi sur l'intérêt de l'offre qu'il peut présenter.

6

RENFORCER LA SOUVERAINETÉ AU NIVEAU EUROPÉEN

L'Europe garantit une liberté d'accès à son marché et une égalité de traitement des candidats. Si le principe de réciprocité est reconnu dans l'Accord multilatéral sur les marchés publics de 1994, il est dans les faits très peu utilisé, les cas de mise en œuvre étant aussi limités que complexes. De façon générale, il conviendrait de préciser les cas dans lesquels l'acheteur peut imposer une localisation sur le territoire européen de tout ou partie des moyens de production ou d'exécution, afin de « prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements », tel que le prévoit l'[article L 2112-4 du Code de la commande publique](#) en France, qui n'est dans les faits quasiment jamais utilisé. L'Union européenne pourrait par ailleurs 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.

7

PRÉVOIR UNE EXCEPTION AGRICOLE ET ALIMENTAIRE POUR LES ACHATS PUBLICS

Alors que le Pacte vert pour l'Europe s'est fixé pour ambition d'« assurer la sécurité alimentaire face au changement climatique et à la perte de biodiversité » et de « renforcer la résilience du système alimentaire de l'UE », la commande publique doit pouvoir contribuer à la relocalisation des filières agro-alimentaires. Comme le soulignait récemment la [proposition de résolution n°4421 d'août 2021](#) de plusieurs députés de l'Assemblée nationale appelant à la création d'une "exception agricole et alimentaire" dans les accords de libre-échange signés par l'Union européenne, ainsi qu'à la reconstruction d'une souveraineté alimentaire européenne et nationale, « à l'heure où la lutte pour les prix les plus bas ralentit la transition agro-écologique et où beaucoup d'agriculteurs français et européens peinent à se constituer des marges nécessaires pour vivre dignement, il est urgent de tout faire pour relocaliser notre production et notre alimentation. L'exception agricole et alimentaire en est un des outils. ». Cette exception devrait notamment permettre de prévoir des critères de proximité dans les appels d'offre, en considérant que les biens agricoles et alimentaires, parce qu'ils conditionnent la survie de chaque individu, ne sont pas des objets comme les autres, à l'instar des biens culturels.

8

AUTORISER LE RECOURS À LA NÉGOCIATION

Alors que l'absence de négociations apparaîtrait incongrue à n'importe quel acheteur privé, celles-ci demeurent l'exception pour l'acheteur public dès lors que la procédure est au-delà des seuils européens de procédure formalisée et que la collectivité agit en tant que pouvoir adjudicateur. Il est nécessaire, tout en préservant les principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats, 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 adjudicatrices*.

* 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)..

CONTACT

Christophe Amoretti-Hannequin
Directeur finance responsable et achats à France urbaine

Delphine Bourdin
Conseillère en charge du Développement durable, de l'ESS
et de l'Europe à France urbaine

CONTACT PRESSE

Benoit Cormier
Responsable de la communication et de la presse
de France urbaine