



REPRÉSENTATION DU GRAND EST AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

Contribution :

La réforme des législations européennes en matière de marchés publics

Grand Est-Europe, groupement d'intérêt public réunissant 23 organisations de la région française du Grand Est¹ :

- suit avec une attention toute particulière les travaux de la Commission européenne en vue de la révision des trois directives européennes régissant les marchés publics, à savoir [la directive 2014/24/UE relative à la passation des marchés](#) ; [la 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](#) ; [la directive 2014/23/UE relative à l'attribution de contrats de concession](#) ;
- souligne l'importance stratégique que représentent les marchés publics. Ils peuvent concerner des secteurs très divers, tels que les travaux publics, l'énergie ou encore les transports. En Grand Est, région de 5,5 millions d'habitants, les marchés publics représentent 7,3 milliards d'euros par an ;
- rappelle que le rapport d'évaluation de la Commission européenne sur l'application de ces directives a conclu que les objectifs énoncés lors de la révision de 2014 « n'ont été que partiellement atteints ». En effet, il apparaît que ces trois directives manquent par exemple de cohérence, de simplicité dans leur application, et n'ont pas suffisamment permis de renforcer la participation des petites et moyennes entreprises ;
- partage l'avis de la Commission européenne que la concurrence accrue d'entreprises de pays tiers, les enjeux de souveraineté européenne, et les besoins accrus de simplicité, de cohérence, de transparence et la numérisation rendent nécessaire une modernisation des règles applicables en Europe ;
- souligne, sur le volet économique et social du sujet, que le coût d'une non-action serait très élevé : l'Union européenne est confrontée à un risque de désindustrialisation et de destruction massive d'emplois, contre lequel il est urgent d'agir, afin de rétablir les conditions d'une concurrence plus équilibrée.

Dans la perspective de cette révision, Grand Est-Europe tient à souligner trois enjeux prioritaires :

¹ Grand Est-Europe réunit 21 organisations publiques du Grand Est (Région, départements, agglomérations, universités, chambres consulaires) et 2 partenaires associés (agence régionale des transformations et pôle de compétitivité). La liste des adhérents est consultable sur [cette page](#) du site www.grandest.eu



REPRÉSENTATION DU GRAND EST AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Simplifier les règles applicables

Alors que l'Union européenne a inscrit la **simplification au rang de priorité transversale**, cette révision des directives relatives aux marchés publics doit ici aussi permettre de **simplifier et clarifier les règles**. Une telle démarche doit permettre **d'accélérer les procédures, d'en réduire les coûts et d'éviter de mauvaises interprétations** de celles-ci. Les craintes des pouvoirs adjudicateurs quant à l'interprétation nationale qui sera faite des règles peut en effet parfois conduire à la prise de **décisions trop « conservatrices », pour éviter toute sanction**, ce qui conduit à privilégier une offre moins-disante, au détriment d'offres plus qualitatives. L'un des premiers enjeux est donc **d'assurer une cohérence**, entre législation européenne et législation des Etats Membres, mais aussi une **bonne compréhension et interprétation** dans les Etats Membres des règles.

Les pouvoirs adjudicateurs attendent notamment des mesures pour² :

- **vérifier la pertinence des seuils applicables aux différentes procédures.** En effet, les seuils ne sont pas très élevés, or la formalisation de la mise en concurrence et de la publicité implique des coûts importants pour l'acheteur et le fournisseur (ex. environ 10 000 € pour un marché à procédure formalisée dans une collectivité) et exclut certains acteurs
- **vérifier la pertinence de la durée maximale des accords-cadres fixée jusqu'ici à 8 ans pour les pouvoirs adjudicateurs.** En effet, il existe des secteurs et des cas où cette durée peut sembler trop courte (ex. projets numériques) ;
- **clarifier la question du ratrapage des offres irrégulières**, à l'origine de nombreux litiges, et faisant l'objet d'interprétations jurisprudentielles divergentes ;
- **faciliter et clarifier le cadre juridique applicable aux « variantes », c'est-à-dire de solutions alternatives** proposées par l'entreprise répondant à l'appel d'offre, ce qui pourrait faciliter la conclusion des marchés, favoriser l'usage de solutions innovantes et accompagner la transition écologique (ex. solution proposée à l'initiative de l'entreprise avec une plus-value environnementale) ;
- **encourager la mutualisation des achats**, si le tissu économique du territoire est adapté à ce mode d'organisation des achats, permettant ainsi d'améliorer l'efficience de l'achat public et de réduire les coûts (par ex. assouplir les règles pour les petits groupements de commande, ouvrir la possibilité aux collectivités n'y participant pas initialement de rejoindre un groupement de commande) ;
- **ouvrir davantage les procédures à la négociation et assouplir les conditions de recours** pour agir en amont, réduire le nombre de procédures infructueuses ou déclarées sans suite, et éviter ainsi de devoir relancer une nouvelle procédure formalisée, très coûteuse ;
- **mettre à disposition des acheteurs publics des outils opérationnels et harmonisés** pour prendre en compte le coût global de possession (TCO) et le coût du cycle de vie (LCC) sur les principaux achats ;
- **faciliter la participation et la sélection des petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que des très petites entreprises (TPE), par ex. les entreprises artisanales.** En effet, les directives actuelles ne sont pas parvenues à atteindre cet objectif : perçu initialement comme une solution, le fait de scinder les marchés en plusieurs lots demeure un obstacle pour les petites structures. Il serait donc pertinent d'encourager la dispense de procédure, la procédure adaptée ou de réserver la participation à certains acteurs.

Ces mesures de simplification pourraient rendre la mise en œuvre et le contrôle des fonds européens beaucoup plus faciles, tant pour les autorités régionales et locales en charge de leur gestion que pour les bénéficiaires de ces fonds.

² Certaines de ces mesures sont en cohérence avec le rapport établi par M. Boris Ravignon, président d'Ardenne Métropole, intitulé « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », et publié en mai 2024.



REPRÉSENTATION DU GRAND EST AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

2. Soutenir les entreprises européennes

Depuis de nombreuses années, la loi américaine du « **Buy American Act** » (1933), est symbolique et symptomatique d'un commerce mondial impacté par de nombreuses règles favorisant les achats « domestiques », que cela soit explicite ou implicite, très loin de l'approche vertueuse à laquelle l'Union européenne s'est longtemps astreinte. Aujourd'hui, dans un contexte de renforcement de la **concurrence internationale, trop souvent déloyale**, du déséquilibre de certaines filières et de certaines activités économiques et de **pression croissante sur les budgets** des autorités publiques, à tous les échelons, **l'Union européenne doit impérativement repenser sa stratégie**, à la fois pour le commercial mondial et son marché intérieur, et y ancrer le principe de la « **préférence européenne** ».

Ces dernières années, l'Union européenne a pris des **premières mesures de « préférence européenne »**, notamment pour les technologies bas-carbone (ex. panneaux solaires, éoliennes, technologies pour la production d'hydrogène, de biogaz, etc.). Ainsi, le règlement européen 2024/1735 pour « renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie zéro émission nette » prévoit l'augmentation de la production de ces technologies en Europe afin de couvrir 40% de la demande européenne d'ici 2030 et 15% de la demande mondiale d'ici 2040. Suite à son adoption en 2024, cette législation fait désormais l'objet de la préparation et de l'adoption de règlements par acte délégué, venant préciser les conditions de mise en œuvre de ces grands principes. Pour que des projets structurants tels que la **méga-usine de panneaux solaires en construction à Sarreguemines-Hambach** (Moselle) puissent contribuer à l'atteinte des objectifs européens, il convient de définir des règles très ambitieuses et suffisamment prescriptives (de simples recommandations ne suffiraient pas) : **la production européenne ne doit plus être la victime de la surproduction d'autres régions du monde**. Dans le domaine des métaux, le Plan d'action pour l'acier et les métaux de mars 2025 et les mesures de sauvegarde d'octobre 2025 ont démontré qu'il est urgent et possible d'agir.

Aujourd'hui, au-delà des technologies bas-carbone, les mêmes questions se posent dans de nombreux autres secteurs, à commencer par le secteur automobile, qui a débuté une grande transition, et doit bien souvent, lui aussi, faire face à une concurrence internationale déloyale. Afin de rétablir cette concurrence et de soutenir l'industrie européenne, il convient d'adopter un **dispositif de soutien à la production de véhicules en Europe et d'intégration de « contenu local » dans ces véhicules (mesures de soutien au « Made in Europe »), y compris pour les flottes acquises par les autorités publiques, dans le cadre de marchés publics**.

De façon générale, la réforme des règles applicables aux marchés publics devrait être l'occasion de **faciliter des achats européens/souverains et locaux**. Cette approche devrait s'appliquer au minimum à tous les secteurs d'activité que la Commission européenne a elle-même définis comme fournissant des services essentiels, tels que les secteurs de l'eau, l'alimentation, la santé, l'énergie, les transports, les infrastructures numériques, etc.³ Cela pourrait prendre la forme d'une **limite de mise en concurrence pour certains segments d'achat** (ex. la restauration scolaire et collective justifie le recours aux prestataires locaux pour favoriser les circuits courts, l'économie locale et la réduction d'émissions de gaz à effet de serre ; l'énergie renouvelable produite localement devrait bénéficier aux acheteurs locaux du territoire).

Enfin, dans un monde qui continue à s'éloigner d'une application homogène des règles communes du commerce international, **il est de plus en plus indispensable que l'Union européenne applique et fasse appliquer le principe de la réciprocité** : les entreprises ancrées dans un pays ayant fermé son marché aux entreprises européennes ne devraient pas avoir accès au marché européen. A titre d'exemple, à l'international, les entreprises européennes font face à de graves entraves à la passation de marchés publics de fournitures dans le secteur de l'eau, sans que les entreprises concurrentes de ces pays ne soient tenues à distance du marché européen. **Il est urgent d'appliquer le principe de réciprocité en renforçant la formulation et l'application de la section IV (articles 85 et 86) de la directive 2014/25/UE**, relative aux « offres contenant

³ Secteurs listés dans le [Règlement délégué C\(2023\) 4878 de la Commission européenne complétant la directive \(UE\) 2022/2557](#)
GE-Europe



REPRÉSENTATION DU GRAND EST AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

des produits originaires des pays tiers et relations avec ceux-ci », afin de mettre un terme au déséquilibre observé et de protéger les entreprises européennes qui en sont victimes.

3. Prendre en compte les enjeux sociétaux et émergents

Enfin, l'Union européenne devrait mieux prendre en compte les enjeux sociétaux et émergents :

Enjeux environnementaux

L'intégration de clauses environnementales pourrait contribuer à la mise en œuvre des objectifs environnementaux de l'UE, d'obtenir **des référentiels communs, une méthodologie partagée**, tout en contribuant à l'harmonisation des règles, pour lesquelles des différences de transposition entre Etats Membres persistent et impliquent des désavantages pour les collectivités françaises. En effet, avec la loi Climat et Résilience, **la législation française va plus loin que la législation européenne**, en introduisant l'application à partir d'août 2026 d'un **critère socle environnemental**, quel que soit le montant et la typologie de l'achat. Les pouvoirs adjudicateurs craignent en effet **une incohérence entre règles européennes et nationales**.

Enjeux sociaux

Les « **marchés réservés** » sont des outils juridiques qui permettent de favoriser **l'inclusion sociale**. Les directives devraient rendre plus facile l'accès des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) à ces marchés. Pour cela, leur cadre juridique devrait être aligné sur celui des autres marchés réservés, comme ceux destinés aux Etablissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT), aux entreprises adaptées ou aux structures d'insertion par l'activité économique. Cet alignement permettrait d'ouvrir les marchés réservés aux acteurs de l'ESS au-delà des seules missions de service public dédiées aux services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels, de soins et de santé en incluant par exemple des prestations intellectuelles, et impliquerait aussi de ne pas limiter la durée des marchés réservés conclus avec les acteurs de l'ESS à trois ans.

Enjeux liés à l'innovation

L'évaluation de la Commission européenne fait état d'un **recours aux marchés publics à visée innovante très faible** dans l'ensemble des États membres. Les directives européennes n'offrent pas une **définition suffisamment opérationnelle** de ce qu'est un achat innovant et ne prévoient pas de régime simplifié en la matière. Les acteurs ont donc besoin d'une définition facilement mobilisable et de **conditions favorisant les marchés innovants**. A titre d'exemple, la législation française exclut de mise en concurrence et de publicité les achats de moins de 100 000 euros, mais la règle européenne impose le cumul pour des achats de même nature, ce qui provoque le dépassement du seuil, et donc l'application de procédures lourdes. Par ailleurs, le statut de Jeune Entreprise Innovante (JEI) était une manière pour les PME et start-up d'accéder à ces marchés de moins de 100 000 euros mais ce statut a été supprimé par la France pour se conformer au droit de l'UE et respecter l'égalité de traitement. Ce modèle pourrait pourtant être transposé à l'ensemble de l'UE.

Enjeux numériques et de transparence

Les outils électroniques de passation de marchés présentent un potentiel important à exploiter en vue d'améliorer la transparence et la qualité des données. Sur le plan de la transparence, en cas d'achat d'une prestation complète sous la forme d'un service, il n'y a pas d'information sur la provenance des divers éléments composant le paquet. Pour des raisons de sécurité et de souveraineté numérique, il conviendrait de renforcer la transparence sur **l'origine des biens inclus dans ce type de prestations et d'être plus strict sur les données ainsi que leur lieu d'hébergement**. De façon plus globale, sur le plan de la simplification, la révision devrait également **faciliter des procédures entièrement en ligne et évaluer les bénéfices et risques de l'usage de l'IA dans un objectif d'efficacité**.



REPRÉSENTATION DU GRAND EST AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

Quelques bonnes pratiques régionales

Réseau Commande Publique Grand Est

Initié par la Région Grand Est et l'Etat, opéré par Grand Est Développement, ce réseau vise à promouvoir la commande publique, régionale et nationale, auprès des entreprises du Grand Est, renforcer les capacités des entreprises pour leur permettre d'accéder aux marchés publics, développer le dialogue entre acteurs publics et privés ainsi qu'à favoriser les échanges entre acteurs publics.



Chapitre 1 : Charte régionale de la commande publique

La charte régionale de la commande publique a été créée pour responsabiliser l'acheteur. Elle **promeut** l'efficacité et la performance, **l'achat public pour tous** (ex. commande publique pour les TPE et PME en simplifiant les procédures), **l'achat social, durable et innovant, la transparence et l'ouverture** (ex. faciliter le sourçage d'une offre).



Observatoire régional de la commande publique

Cet observatoire permet d'analyser les tendances d'achat et d'alimenter les acheteurs et les entreprises offrant des solutions. Pour des raisons de transparence, cet observatoire est disponible en open data.

L'Observatoire de la commande publique

