

Contribution du CCRE à l'appel à témoignages – Révision des règles de l'UE en matière de marchés publics

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus vaste association de collectivités territoriales (CT) en Europe, représentant plus de 110 000 gouvernements locaux et régionaux à tous les niveaux de gouvernance. Les CT jouent un rôle majeur dans les marchés publics, en tant que premiers investisseurs et pouvoirs adjudicateurs de l'UE, tant en nombre de contrats qu'en volume financier.

Le CCRE se félicite de l'occasion de contribuer à la révision du cadre européen des marchés publics. Les marchés publics constituent un instrument essentiel pour fournir des services publics de qualité, soutenir le développement local et garantir une concurrence loyale. En outre, en tant que niveau de gouvernement le plus proche des citoyens et influençant directement leur vie quotidienne, les CT sont les mieux placées pour déterminer quelles approches d'achat fonctionnent dans leurs contextes spécifiques, conformément au principe de subsidiarité. Le cadre révisé doit poursuivre dans cette direction en demeurant pratique, proportionné et applicable au niveau local.

Cependant, les objectifs spécifiques poursuivis par la Commission — notamment le renforcement de la sécurité économique et de la souveraineté, ainsi que l'alignement de la politique de marchés publics sur les politiques stratégiques de l'UE — ne doivent pas être suivis à tout prix ni sans tenir compte du rôle des marchés publics et de la situation des CT de toutes tailles.

En effet, la fonction première des marchés publics est l'utilisation efficiente et responsable des fonds publics, et non le renforcement de la sécurité économique ou le soutien à des politiques stratégiques. Par ailleurs, il appartient aux CT, conformément aux principes de subsidiarité et d'autonomie locale, de déterminer les objectifs stratégiques qu'elles souhaitent poursuivre au moyen des marchés publics.

De plus, les CT à travers l'Europe sont confrontées à des pressions financières croissantes, à une capacité administrative et technique limitée, et à la réalité structurelle selon laquelle la plupart des communes sont de petites entités disposant de ressources très contraintes. Elles ont un besoin urgent de simplification et de réduction des charges administratives, plutôt que de nouvelles couches d'obligations contraignantes, les règles devant rester de nature procédurale.

Bien que la simplification soit également une priorité de la Commission européenne, certaines mesures — en particulier celles de nature législative et obligatoire — visant à atteindre les objectifs spécifiques en matière de marchés publics pourraient s'avérer contradictoires et contre-productives tant pour les pouvoirs adjudicateurs que pour les PME. En effet, ces mesures rendraient les procédures de passation plus complexes, coûteuses, lourdes, chronophages et susceptibles d'entraîner davantage de recours et de contentieux. Nous l'observons dans certains États membres de l'UE et de l'EEE où de

telles mesures obligatoires ont récemment été introduites dans la législation nationale, par exemple en Norvège, où une augmentation des plaintes a été constatée à la suite d'une nouvelle obligation prévue à l'article 7-9 du Règlement norvégien sur les marchés publics, en vigueur depuis le 1er janvier 2024, imposant aux pouvoirs adjudicateurs d'intégrer les considérations climatiques et environnementales comme critère principal dans les marchés publics.

1. Les marchés publics comme cadre législatif simple

Le CCRE appelle à un cadre de marchés publics centré sur la simplicité, la proportionnalité et la faisabilité pratique pour les CT de toutes tailles. Les règles européennes doivent conserver un accent clair sur le « comment acheter », la flexibilité demeurant au cœur du cadre. Les pouvoirs adjudicateurs doivent conserver la faculté de déterminer quels critères sont appropriés, proportionnés et adaptés aux besoins locaux, aux capacités et aux réalités du marché. Cela doit se faire dans le respect de la subsidiarité et de l'autonomie locale. Il est essentiel que l'UE reconnaisse la capacité des CT à prendre des décisions éclairées fondées sur leur connaissance des marchés locaux, des besoins en services et des contraintes budgétaires.

Il est essentiel que la Commission européenne valorise et reconnaisse que les pouvoirs adjudicateurs intègrent des considérations environnementales, sociales et d'innovation dans les spécifications techniques, les exigences minimales ou les conditions d'exécution, et pas uniquement dans les critères d'attribution. La révision devrait mieux reconnaître et soutenir cette pratique, plutôt que de se concentrer étroitement sur les systèmes de notation des offres.

Le CCRE soutient également la nécessité de rationaliser et de consolider les dispositions relatives aux marchés publics actuellement dispersées dans plus de 60 actes législatifs sectoriels de l'UE. Une révision devrait être engagée pour éliminer les incohérences, redondances et obligations contradictoires qui sont difficilement gérables pour les pouvoirs adjudicateurs.

Propositions du CCRE :

- Les clauses européennes relatives aux considérations environnementales, sociales, de résilience ou d'innovation doivent rester facultatives.
- Réaliser, via un acte « omnibus », une révision de l'ensemble des obligations en matière de marchés publics dans les actes sectoriels de l'UE afin de rationaliser le cadre législatif.
- Introduire une exemption explicite pour les services publics régionaux et locaux (accueil de l'enfance et de la jeunesse, soins aux personnes âgées, restauration,

infrastructures sportives, hébergement des personnes sans abri et des réfugiés), lorsque le contexte local est déterminant.

- Ne pas ajouter de règles pour les marchés sous les seuils européens, en l'absence d'intérêt transfrontalier avéré (confirmé par l'évaluation de la Commission : environ 2 % seulement d'attributions transfrontalières).
- Développer un régime allégé ou des mesures concrètes réduisant partiellement les exigences pour les collectivités de niveau NUTS 2 et inférieur, en s'inspirant des régimes différenciés existants (concessions, secteurs spéciaux).
- Simplifier les outils numériques (formulaire électronique, DUME/ESPD, avis de marché, obligations de données).
- Autoriser l'usage d'accords-cadres de longue durée lorsque la continuité, l'investissement et la sécurité d'approvisionnement l'exigent.
- Rejeter toute modification des exigences actuelles concernant l'allotissement, y compris l'idée d'une obligation d'allotir.

2. Renforcer la flexibilité via une révision de l'article 72 : propositions concrètes

L'article 72 de la directive actuelle devrait être révisé afin d'offrir davantage de flexibilité aux pouvoirs adjudicateurs et aux opérateurs économiques pour gérer les procédures et les contrats conclus sans déclencher une nouvelle mise en concurrence, par exemple pour clarifier des ambiguïtés ou adapter des conditions procédurales lorsque cela est justifié.

Le CCRE appelle notamment à :

- Une flexibilité accrue pour les modifications de contrats après leur conclusion : admissibilité générale des modifications et prorogations sans nouvelle procédure, sauf en cas d'abus manifeste.
- Une augmentation des seuils de minimis de l'article 72, §2, et la possibilité de les appliquer plusieurs fois en cas de modifications répétées.
- Une extension de l'article 32 ou de l'article 72, §1, d) : en cas de résiliation d'un contrat pour perturbation de l'exécution, un marché de remplacement par procédure négociée sans mise en concurrence devrait être autorisé sans justification supplémentaire.

3. L'approche « Made in Europe »

Le CCRE comprend l'objectif politique visant à renforcer la compétitivité, la résilience et l'autonomie stratégique européennes. Toutefois, une approche « Made in Europe » augmenterait significativement les coûts pour les pouvoirs adjudicateurs et, in fine, pour les citoyens.

Principes clés :

- Toute préférence européenne doit rester non obligatoire, limitée à des secteurs stratégiques où une offre européenne existe réellement.
- Les CT ne doivent pas être pénalisées lorsque l'offre européenne est inexistante ou insuffisante.
- La Commission doit assumer la responsabilité d'activer les mécanismes liés à la sécurité ou à la politique commerciale.
- Les pouvoirs adjudicateurs ne doivent pas être chargés de vérifier l'origine ou des chaînes d'approvisionnement complexes : cette responsabilité doit incomber aux opérateurs économiques, avec certification européenne harmonisée.

Le CCRE estime que les préférences « Made in Europe » devraient permettre aux pouvoirs adjudicateurs de limiter la participation d'opérateurs non européens, notamment dans des secteurs sensibles (cybersécurité, infrastructures numériques, équipements de sécurité publique, systèmes de surveillance).

Suggestions supplémentaires :

- Intégrer les critères « Made in Europe » dans les spécifications techniques ou les critères d'attribution.
- Mettre en place une certification européenne attestant le statut européen des soumissionnaires.
- Introduire la possibilité de sélectionner des soumissionnaires européens via les motifs d'exclusion.
- Fournir des clauses contractuelles types, comme pour les clauses contractuelles modèles en matière d'IA.
- Harmoniser les mécanismes de préférence pour éviter les incohérences.

4. Relever les seuils

Le CCRE appelle à une augmentation substantielle des seuils européens. Ceux-ci n'ont pas été actualisés depuis plus de dix ans, malgré l'inflation et l'augmentation des coûts. De nombreux achats courants se retrouvent désormais soumis au régime complet des directives, sans valeur ajoutée démontrée.

Propositions :

- Relever les seuils au moins selon l'inflation cumulée depuis 2014.
- Introduire un mécanisme d'indexation automatique.
- Plaider pour une révision des seuils dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics (AMP/GPA) de l'OMC.
- Clarifier les termes de la nomenclature CPV, notamment pour les services sociaux et spécifiques.

5. Clarifier les malentendus sur le critère du prix le plus bas et améliorer l'usage de l'offre économiquement la plus avantageuse (OEPA)

Le recours au prix le plus bas est souvent mal compris. Il est à tort présenté comme excluant les considérations sociales, environnementales ou qualitatives, alors que celles-ci sont généralement intégrées dans les spécifications techniques, les critères de sélection ou les exigences minimales.

Le concept d'offre économiquement la plus avantageuse (OEPA) crée une confusion, car il inclut le prix le plus bas. Pour des fournitures standardisées, le prix peut être l'indicateur le plus transparent et proportionné.

Propositions :

- Clarifier l'article 67 et distinguer l'OEPA du « meilleur rapport qualité-prix », en confirmant explicitement la possibilité d'utiliser le prix le plus bas.
- Insérer un considérant reconnaissant que les spécifications techniques et exigences minimales sont des outils légitimes pour poursuivre des objectifs sociaux et environnementaux.
- Encourager l'intégration de l'OEPA dans les outils d'e-procurement.

6. Renforcer et protéger la coopération public-public et le in-house

Les exceptions relatives à la coopération public-public et le in-house sont essentielles pour garantir des services publics efficaces, résilients et de qualité. Toutefois, l'article 12 de la directive actuelle est trop restrictif et ambigu.

Le CCRE demande :

- Une définition plus claire de la coopération public-public, couvrant les structures formelles et les arrangements intercommunaux flexibles.

- La reconnaissance explicite des coopérations asymétriques.
- La protection de l'exception in-house contre une approche trop orientée marché.

[Traduction libre depuis l'anglais réalisée avec l'aide de l'IA]