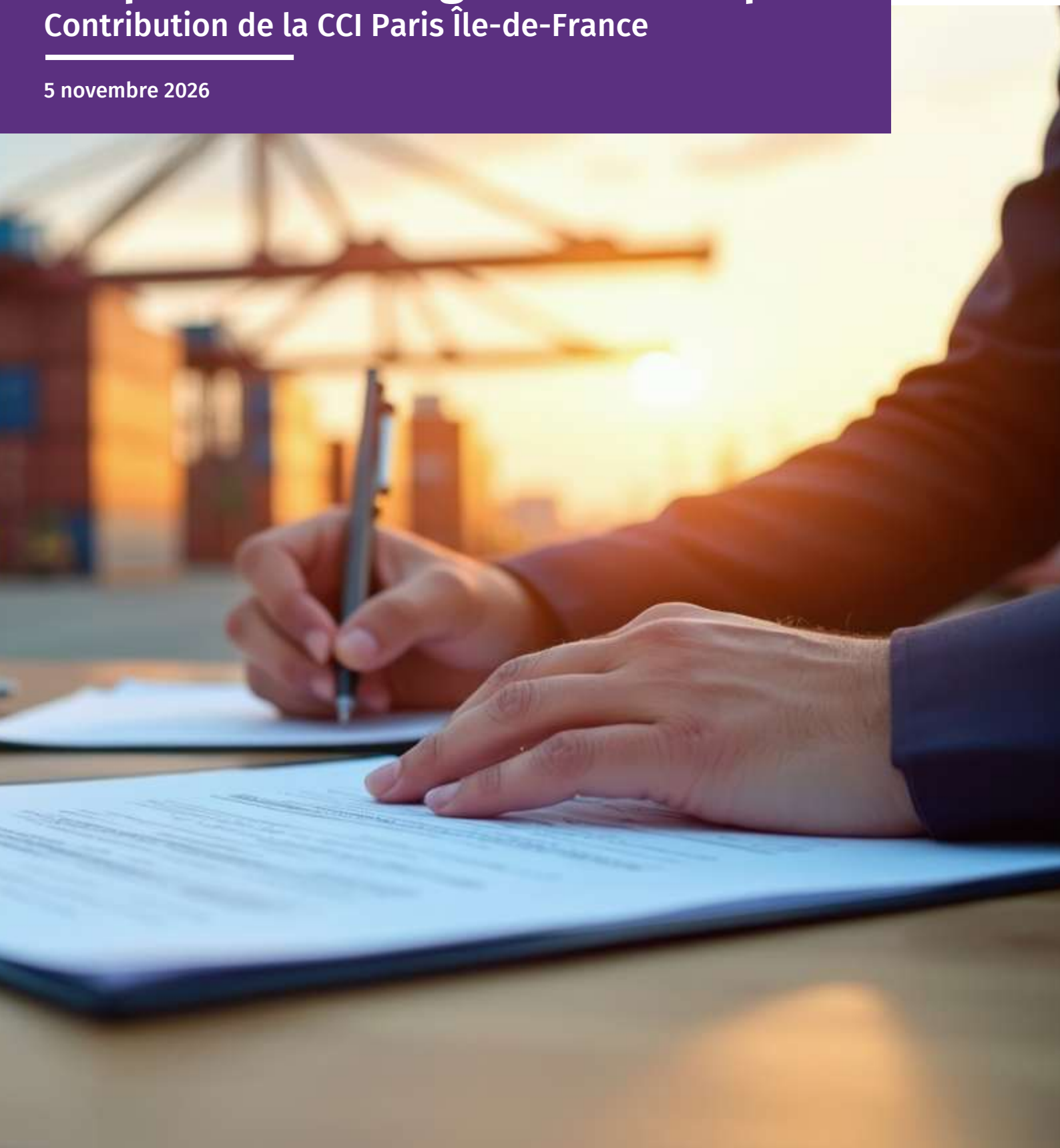
CCI PARIS ILE-DE-FRANCE

Commande publique
Proposition de règlement européen
Contribution de la CCI Paris Île-de-France

5 novembre 2026



Cette contribution a été élaborée par un groupe de travail composé d'élus de la CCI Paris Ile-de-France :

- Jean-Marc Morandi (rapporteur),
- Jean-Lou Blachier,
- Jean Bouzid,
- Isabelle Leriquier,
- José Ramos,
- Sophie Vissac.

Expertise et rédaction : Dominique Moreno

Sommaire

CONTEXTE 6

PARTIE 1
CHAMP D'APPLICATION DU RÈGLEMENT 8

I. SUR LES SEUILS DE MONTANT DE MARCHÉS 9

1. Proposition de Règlement (art. 1 à 3 et 32) 9
2. Préconisations de la CCIR 9

II. SUR LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES 10

1. Sur la forme juridique et les groupements 10
   1.1 Proposition de Règlement (art. 21 à 23) 10
   1.2 Préconisations de la CCIR 10
2. Sur la sous-traitance 10
   2.1 Proposition de Règlement (art. 24) 10
   2.2 Préconisations de la CCIR 11
3. Sur l'évaluation de l'accès des PME 11
   3.1 Proposition de Règlement (art. 137 à 139) 11
   3.2 Préconisations de la CCIR 11
4. Sur les motifs d'exclusion des candidats 12
   4.1 Proposition de Règlement (art. 25 et 26) 12
   4.2 Préconisations de la CCIR 12
5. Sur les critères de sélection 12
   5.1 Proposition de Règlement (art. 27) 12
   5.2 Préconisations de la CCIR 13
6. Sur la preuve de l'éligibilité des opérateurs économiques 14
   6.1 Proposition de Règlement (art. 28 et 133) 14
   6.2 Préconisations de la CCIR 14

PARTIE 2
PROCÉDURES DE PASSATION DU MARCHÉ 15

I. SUR LES CONSULTATIONS PRÉALABLES DE MARCHÉ OU SOURCING 16

1. Proposition de Règlement (art. 30, 95 et 110) 16
2. Préconisations de la CCIR 16

II. SUR LA GÉNÉRALISATION DE LA NÉGOCIATION 17

1. Proposition de Règlement (art. 33) 17
2. Préconisations de la CCIR 17

III. SUR LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES PROCÉDURES DE PASSATION 18

1. Proposition de Règlement : de 10 à 3 procédures 18
2. Préconisations de la CCIR 20

IV. SUR LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE PASSATION 21

1. Sur le lien avec l'objet du marché 21
1.1 Proposition de Règlement (art. 90) 21
1.2 Préconisations de la CCIR 21

2. Sur le cahier des charges 22
2.1 Proposition de Règlement (art. 88) 22
2.2 Préconisations de la CCIR 22

3. Sur les variantes 22
3.1 Proposition de Règlement (art. 89) 22
3.2 Préconisations de la CCIR 22

4. Sur la division en lots 23
4.1 Proposition de Règlement (art. 100) 23
4.2 Préconisations de la CCIR 23

5. Sur la correction des offres en cours de procédure 23
5.1 Proposition de Règlement (art. 102) 23
5.2 Préconisations de la CCIR 24

PARTIE 3
ATTRIBUTION DU MARCHÉ 25

I. SUR LA CONSÉCRATION DU MIEUX-DISANT 26

1. Proposition de Règlement (art. 98) 26
2. Préconisations de la CCIR 26

II. SUR LES CRITÈRES APPLICABLES À CERTAINS MARCHÉS PUBLICS STRATÉGIQUES 27

1. Les marchés publics écologiques 27
1.1 Proposition de Règlement (art. 50 à 54) 27
1.2 Préconisations de la CCIR 27

2. Les marchés publics socialement responsables 28
2.1 Proposition de Règlement (art. 55 à 58) 28
2.2 Préconisations de la CCIR 28

3. Les marchés publics en faveur de l'innovation 28
3.1 Proposition de Règlement (art. 59 à 65) 28
3.2 Préconisations de la CCIR 28

4. La sécurité et la résilience 29
4.1 Proposition de Règlement (art. 66 à 69) 29
4.2 Préconisations de la CCIR 29

III. SUR LA PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE 29

1. **Proposition de Règlement (art. 70 à 77)** 29
2. **Préconisations de la CCIR** 30

PARTIE 4
EXÉCUTION DU MARCHÉ 33

I. SUR LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT DU CONTRAT 34

1. **Proposition de Règlement (art. 105)** 34
2. **Préconisations de la CCIR** 34

II. SUR LES PAIEMENTS 34

1. **Proposition de Règlement (art. 108)** 34
2. **Préconisations de la CCIR** 35

III. SUR LES MODIFICATIONS EN COURS D'EXÉCUTION 35

1. **Proposition de Règlement (art. 106)** 35
2. **Préconisations de la CCIR** 36

IV. SUR LA RÉSILIATION 37

1. **Proposition de Règlement (art. 107)** 37
2. **Préconisations de la CCIR** 37

Contexte

La proposition de Règlement relative aux marchés publics et aux concessions, publiée par la Commission européenne le 9 septembre 2026, est destinée à se substituer à trois directives remontant au 26 février 2014 et portant sur les marchés publics (n°2014/24), les concessions (2014/23) et les secteurs spéciaux (eau, énergie, transports, services postaux, n°2014/25).

Le but est de rendre plus lisible le droit communautaire applicable et de lisser les trop grandes disparités entre les différentes législations des Etats-membres issues de sa transposition. Le choix du Règlement tend à lever les écueils de ces distorsions au sein de l'Union par une application directe de la loi européenne.

La CCI Paris Ile-de-France (CCIR) prend acte de cette unification dès lors qu'elle favorise la clarification et la précision des règles et instaure un **socle commun solide** afin que les entreprises puissent conquérir des marchés dans les Etats-membres autres que le leur[1]. Ce besoin de cohérence s'inscrit au demeurant dans tout un « package » de politiques transversales comme l'*Industrial Accelerator Act (IAA)* ou le *Made in Europe*.

Cela étant, sans remettre en cause la cohésion d'ensemble, dans certaines circonstances bien définies dans le Règlement, une latitude devra être laissée aux Etats, via des **« clauses d'harmonisation minimale »**, afin de permettre des adaptations *ad hoc* selon les situations économiques, sociales et sociétales propres à chacun.

Cette compréhension facilitée de la commande publique est d'autant plus nécessaire que celle-ci constitue, comme le relève la Commission européenne, « **un puissant levier politique** », représentant 2 600 milliards d'euros annuels et 15 % du PIB de l'Union. La reconnaissance de ce levier est clairement affichée à l'article 5 de la proposition de Règlement par l'énoncé de **quatre objectifs stratégiques** :

- le renforcement de la compétitivité de l'Union grâce à un marché intérieur dynamique favorisant l'innovation et consolidant sa base industrielle manufacturière ;
- la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques ;
- la poursuite de la justice sociale incluant des conditions de travail équitable et une société inclusive ;
- la sûreté, la sécurité, la résilience et la sécurité économique de l'Union.

Ces objectifs souscrivent au respect des objectifs fondamentaux et des notions cardinales de la commande publique auxquels la CCIR tient d'emblée à rappeler son attachement : l'égalité de traitement des postulants, la transparence des procédures et l'efficacité de la dépense publique.

[1] Pour l'instant, moins de 5 % des marchés sont attribués à une entreprise située hors de l'Etat membre dont provient le marché, le pourcentage est de 2 % pour la France.

Elle souligne avec intérêt que l'article 4 alinéa 1 de la proposition de Règlement consacre le principe du « **mieux-disant** » en des termes explicites : « *Les marchés publics sont régis par le principe du meilleur rapport qualité-prix, servant ainsi l'objectif d'une efficacité des dépenses et des investissements publics* ».

Dans ce contexte et dans un prisme plutôt axé vers l'accès des PME aux marchés publics[2], la CCIR a examiné avec attention la proposition de Règlement au titre de son champ d'application (partie 1), des procédures de passation (partie 2), des conditions d'attribution des contrats (partie 3) et de leur exécution (partie 4).

[2] La présente contribution de la CCIR s'attachera aux marchés publics et ne traitera pas des concessions

Partie 1

CHAMP D'APPLICATION DU RÈGLEMENT



I. SUR LES SEUILS DE MONTANT DE MARCHÉS

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 1 À 3 ET 32)

Aux termes de son article 1, le futur Règlement établit les règles applicables aux marchés publics de travaux, de fournitures ou de services dont la valeur estimée est égale ou supérieure à certains seuils. Ce principe constituait déjà la référence de la Directive 2014/24 en vigueur.

Pour rappel, la valeur du marché est une notion plus large que celle du prix, sa définition est reprise dans l'article 32 qui en énonce les composantes : montant maximal à dépenser par l'acheteur public pour répondre à ses besoins sur toute la durée du contrat que celui-ci soit attribué à un ou plusieurs opérateurs économiques, montant incluant toutes les formes de paiement et avantages comme les primes et honoraires, commissions et intérêts, valeur totale des options de renouvellement des solutions, valeur des contrats récurrents en cas de contrats successifs s'étalant sur douze mois.

L'application du droit européen et de ses processus de mise en concurrence dépendent donc de seuils hors taxes, distincts selon les types de marchés, seuils qui s'établissent à date à :

- 5 404 000 € pour les marchés de travaux[3],
- 140 000 € pour les marchés de fourniture et de services de l'Etat,
- 216 000 # pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales.

Comme en dispose l'article 3, ces seuils sont actualisés par la Commission européenne tous les deux ans.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La proposition de Règlement ne procède donc pas à un rehaussement significatif des seuils et maintient une simple actualisation. Or, l'actualisation ne tient pas vraiment compte de la situation économique réelle, notamment des périodes de crise.

Selon la CCIR, **pour que les PME puissent accéder plus facilement à la commande publique, la réduction du champ des procédures formalisées**, lesquelles restent lourdes malgré un réel de simplification, **permettrait d'appliquer les droits nationaux pour des marchés répondant à des besoins de proximité dans les territoires de chaque Etat membre**.

Elle formule donc les propositions suivantes consistant à :

- **relever significativement ces seuils : par exemple, 250 000 € pour les fournitures et services et 8 à 10 millions d'euros pour les travaux** ;
- unifier le seuil des marchés de fournitures et de services pour qu'un même seuil soit applicable à l'Etat et aux collectivités territoriales ;
- prévoir qu'en dessous de ces seuils européens, la négociation est libre dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

L'article 2 de la proposition de Règlement serait à modifier en ce sens.

[3] Ce seuil vaut aussi en matière de concession.

II. SUR LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

1. SUR LA FORME JURIDIQUE ET LES GROUPEMENTS

1.1 Proposition de Règlement (art. 21 à 23)

L'article 21 confirme l'interdiction pour les acheteurs publics d'imposer une forme juridique, en particulier en termes de groupements conjoints ou solidaires.

Les groupements sont soumis aux mêmes critères de sélection que les autres opérateurs sauf lorsque la nature du marché le justifie et dans le respect du principe de proportionnalité (art. 22.2) concernant des critères portant sur des tâches spécifiques ou si des tâches essentielles, indiquées clairement dans le cahier des charges, doivent être exécutées directement par le membre remplissant le critère de sélection pertinent.

Un opérateur satisfait à un critère de sélection si un de ses membres possède les capacités techniques et professionnelles ou les capacités économiques et financières requises, ou bien si ces capacités peuvent être combinées sur deux ou plusieurs de ses membres.

1.2 Préconisations de la CCIR

La rédaction de la proposition de Règlement est claire et va dans le sens d'un meilleur accès des PME à la commande publique sous la forme de groupement dont les capacités réunies sont plus à même de satisfaire les besoins de l'acheteur public et donc de lui faire remporter le marché.

Cela étant, la CCIR préconise que les précisions suivantes soient apportées à l'article 22 :

- **mentionner expressément qu'une telle forme juridique ne peut être prescrite qu'après l'attribution du marché à condition qu'elle soit nécessaire à sa bonne exécution avec obligation de le justifier dans le cahier des charges**. Certes, l'article 22 s'inscrit dans la procédure de passation mais il conviendrait d'en prévoir « l'après » ;
- **autoriser la constitution du groupement ou la modification de sa composition entre la date de remise des candidatures et la date de signature du marché** afin d'éviter de bloquer sa postulation par des formalités administratives ne relevant pas directement du droit de la commande publique.

2. SUR LA SOUS-TRAITANCE

2.1 Proposition de Règlement (art. 24)

Sont confirmées :

- d'une part, l'interdiction de sous-traitance intégrale ;
- d'autre part, l'exigence d'indiquer dans l'offre de l'entreprise principale la part de marché sous-traitée et les sous-traitants proposés.

Il est ajouté que l'acheteurs public peut imposer au contractant principal de l'informer après attribution du marché et avant tout début d'exécution, des tâches et activités qu'il entend sous-traiter avec l'identité des sous-traitants. Cette information est obligatoire en particulier pour les marchés de travaux et ceux soumis à la préférence européenne.

Une autre nouveauté réside dans l'obligation pour l'entreprise principale de remplacer un sous-traitant frappé d'un motif d'exclusion d'ordre public (art. 25) avec faculté pour l'acheteur public d'étendre cette obligation aux cas d'exclusion facultatifs (art. 26). Il s'agit d'éviter toute rupture dans la chaîne de réalisation du contrat, le remplaçant devant respecter les exigences de préférence européenne (art. 24.4).

L'acheteur public peut exiger, si la nature du marché le justifie et dans le respect de la proportionnalité, que certaines tâches critiques, clairement indiquées dans le cahier des charges, soient exécutées directement par l'entreprise principale.

L'article 24.7 laisse aux Etats membres une marge de manœuvre pour édicter des mesures supplémentaires proportionnées de limitation du recours à la sous-traitance en cas d'identification d'un risque plus élevé, dûment justifié, de non-respect des obligations en droit social et du travail.

2.2 Préconisations de la CCIR

Cet encadrement renforcé de la sous-traitance permet de sécuriser les PME qui relèvent souvent de ce régime. **Cela étant, la CCIR souhaite que soit privilégié l'accès direct des PME aux marchés en tant que titulaire ou co-traitant.**

Par ailleurs, pourrait être introduite à l'article 24 une clause d'harmonisation minimale permettant aux Etats de fixer une part minimale de sous-traitance (par exemple, 20 %), **laquelle pourrait être levée par l'acheteur public s'il justifie de motifs liés à la technicité du marché**.

3. SUR L'ÉVALUATION DE L'ACCÈS DES PME

3.1 Proposition de Règlement (art. 137 à 139)

Les articles 137 à 139 relatifs à la gouvernance de la commande publique prévoient une obligation pour les Etats membres d'évaluer les obstacles à la concurrence et à l'accès des PME à la commande publique. Chaque Etat doit désigner une autorité nationale de coordination et mettre en place un programme de professionnalisation des acheteurs publics. L'évaluation est rendue publique au moins annuellement avec un rapport triennal auprès de la Commission européenne. En cas de lacunes structurelles, des mesures correctives s'appuient sur un plan global et spécifique à chaque Etat.

3.2 Préconisations de la CCIR

Ces articles restent encore trop incantatoires.

La CCIR considère que pour rendre ce *reporting* plus effectif, la Commission européenne devrait être dotée des moyens d'en contrôler la pertinence en demandant, le cas échéant, des éléments justificatifs.

Dans cette optique, le Règlement pourrait imposer aux Etats membres de fixer des objectifs de participation des PME à la commande publique, objectifs à intégrer dans ce « reporting ».

L'article 137 pourrait être complété en ce sens.

4. SUR LES MOTIFS D'EXCLUSION DES CANDIDATS

4.1 Proposition de Règlement (art. 25 et 26)

Un des importants apports de la proposition de Règlement est de clarifier les motifs d'exclusion des candidats à la commande publique en distinguant, de manière limitative à travers des listes fermées, les motifs d'exclusion obligatoires et ceux facultatifs.

Les motifs d'exclusion obligatoires, énoncés à l'article 25, visent les cas les plus graves dont des infractions pénales (corruption, blanchiment, fraude portant atteinte aux intérêts de l'Union, emploi de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, infractions en matière d'environnement…). Ces motifs, valant pour une durée de cinq ans à compter de la condamnation définitive, justifient une exclusion à tout moment de la procédure d'un opérateur économique y compris les membres d'un groupement à titre individuel. Le texte n'exclut pas une possibilité de dérogation par les acheteurs publics si les impayés portent sur des montants mineurs ou si des raisons impérieuses d'intérêt général le justifient comme la santé publique ou la protection de l'environnement.

Les motifs d'exclusion facultatifs, énoncés à l'article 26, sont à la disposition des acheteurs publics qui peuvent les invoquer à tout moment de la procédure. Sont visés en particulier les manquements aux objectifs stratégiques de l'Union dont le droit de l'environnement, le droit social et du travail, la faillite, la liquidation, l'insolvabilité ou une situation comparable, la faute professionnelle grave, le risque de divulgation d'informations classifiées, le fait de fausser la concurrence y compris par le bénéfice de subventions étrangères. L'opérateur économique peut fournir des éléments de preuve contraire.

4.2 Préconisations de la CCIR

La distinction opérée au sein de listes fermées est un important facteur de sécurité juridique pour les opérateurs économiques.

Toutefois, **certains motifs d'exclusion facultatifs restent imprécis** et pourraient être source de contentieux lourd à gérer par les entreprises, surtout les PME. Comment définir une « situation comparable » à une insolvabilité ? Certes, la preuve contraire leur est ouverte mais laquelle produire face à un tel flou ?

La CCIR demande que soit retirée de l'article 26 cette mention de « situation comparable ».

Par ailleurs, le motif de **conflit d'intérêt** n'est plus mentionné expressément alors qu'il irrigue toute procédure de commande publique. **Il conviendrait de le rétablir en motif facultatif dans l'article 26 afin que la preuve contraire puisse être rapportée par le candidat en cause.**

5. SUR LES CRITÈRES DE SÉLECTION

5.1 Proposition de Règlement (art. 27)

L'acheteur public est libre de recourir à de tels critères mais s'il le décide, il devra alors respecter les conditions posées par le Règlement. Celui-ci encadre strictement ces critères, lesquels ne doivent porter que sur :

- les capacités techniques et professionnelles,
- la situation juridique, économique et financière.

Ils doivent être « nécessaires » à l'exécution du marché et proportionnés à sa complexité et aux risques associés à son objet.

La proposition de Règlement introduit une présomption de défaut de capacités professionnelles si l'acheteur public établit une situation de conflit d'intérêt susceptible de nuire à l'objet du marché ou détient des informations des risques pour la sécurité d'un Etat membre ou de l'Union dans son ensemble.

S'agissant des capacités financières, l'acheteur public a la faculté d'exiger de telles capacités mais selon l'un des critères limitativement énoncés par l'article 27.7 et justifiés dans le cahier des charges, à savoir pour le candidat de :

- disposer d'un chiffre d'affaires global annuel minimal approprié, avec une limite de 50 % de la valeur annuelle estimée du marché, sauf cas dûment justifiés tels que des risques particuliers inhérents à la nature des travaux, des services ou des fournitures ;
- disposer d'un chiffre d'affaires minimal approprié dans le domaine couvert par le marché ;
- fournir des informations sur les comptes annuels, y compris sur les ratios entre l'actif et le passif de son bilan, sachant que le cahier des charges doit alors préciser la méthode et les critères transparents, objectifs et non discriminatoires de prise en compte de ces informations qui peuvent être obtenues à partir de bases de données nationales existantes provenant d'organismes publics ou de listes officielles ou certifiées. Ces informations ne peuvent être remises en cause sans justification suffisante ;
- disposer d'une assurance de responsabilité civile professionnelle d'un niveau approprié.

5.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR relève avec satisfaction que le caractère facultatif du recours à ces critères de sélection est nettement mieux affirmé par rapport à l'article 58 de la Directive 2014/24 en vigueur et que leurs composantes sont limitativement énumérées, sachant qu'un seul critère peut être requis.

Concernant le critère relatif au chiffre d'affaires minimal, en comparaison avec la Directive, l'exigence est réduite de 200 % à 50 %, ce qui est certes favorable aux PME.

Toutefois, par souci de prudence, **pour éviter que les PME ne s'engagent dans des procédures portant sur des marchés susceptibles de dépasser leurs capacités financières**, la CCIR plaide en faveur d'**une équivalence entre le chiffre d'affaires annuel et la valeur annuelle estimée du marché[4].**

Il faudrait également **prescrire une interdiction d'exiger une expérience préalable dans les marchés publics afin de ne pas bloquer l'accès des primo-entrants**.

L'article 27.7 serait à modifier en ce sens.

[4] A souligner qu'en France, le décret n°2025-1383 du 29 décembre 2025 a substitué la référence à 2 fois par 1 ,5 fois le montant du marché.

6. SUR LA PREUVE DE L'ÉLIGIBILITÉ DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

6.1 Proposition de Règlement (art. 28 et 133)

Selon l'article 28, les acheteurs publics doivent imposer aux entreprises l'utilisation du service en ligne d'éligibilité prévu à l'article 133 créé par la Commission européenne à l'échéance du 15 juin 2029. Ce service sera le seul habilité à vérifier les motifs d'exclusion et les critères de sélection.

Une plateforme en ligne, interopérable avec tous les Etats membres, sera mise en fonction à la même date pour les procédures de passation, ouverte aux acheteurs publics et aux opérateurs économiques (art. 131).

6.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR relève avec satisfaction la mise en place de services en ligne interopérables qui devraient faciliter les démarches des entreprises. Mais il conviendrait d'apporter plus de précisions.

En effet, elle regrette que, rompant avec la Directive 2014/24 en vigueur (art. 59), la proposition de Règlement abandonne toute référence à un Document Unique de Marché Européen (DUME) et n'appréhende les données à fournir par l'entreprise, en vue du contrôle des motifs d'exclusion et des critères de sélection, que par renvoi à une infrastructure de services numériques. Ce formulaire unique électronique permettait à l'entreprise d'attester sur l'honneur remplir tous les critères de sélection imposés par le pouvoir adjudicateur tels que ses capacités techniques et financières, l'accomplissement de ses obligations fiscales... Certes, son utilisation était encore aléatoire mais il répondait à une réelle attente des entreprises qui ont le sentiment de rester engluer dans de la paperasserie lorsque qu'elles souhaitent soumissionner.

Il conviendrait de compléter l'article 28 de la proposition de Règlement, en précisant que les services numériques créés doivent se concentrer sur des informations générales administratives et fiscales sans empiéter sur les spécificités du marché.

Au mieux, un passeport européen de l'entreprise valable pour une période donnée (au minimum 2 ans), éviterait d'avoir à produire les attestations sur l'honneur à chaque candidature.

Partie 2

PROCÉDURES DE PASSATION DU MARCHÉ



I. SUR LES CONSULTATIONS PRÉALABLES DE MARCHÉ OU SOURCING

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 30, 95 ET 110)

Par rapport à l'article 40 de la Directive 2014/24 en vigueur, l'article 30 de la proposition de Règlement définit plus méthodiquement la voie du *sourcing*. Les acheteurs publics peuvent mener des consultations dont le but est désormais précisé : acquérir une connaissance du marché, notamment sur la disponibilité ou le potentiel de développement de solutions innovantes. L'article 110 prévoit que ces consultations sont annoncées par la publication d'un résumé public de la consultation.

Le spectre de consultations est très large puisque l'article 30 ne se borne pas à viser les experts indépendants ou les acteurs du marché à l'instar de la Directive mais englobe le grand public, les experts indépendants, les autorités publiques, les acteurs du marché concerné ou autres parties.

Est précisée la forme des informations et conseils, là encore très largement appréhendée : échanges écrits, oraux, démonstrations, prototypes…

Bien évidemment, les principes fondamentaux de la commande publique d'égalité, de concurrence loyale et de transparence doivent être respectés ; la participation à ce *sourcing* ne préjuge préjugeant pas de l'éligibilité d'un opérateur économique à la procédure de passation.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

Le *sourcing* est un moyen pour les PME ou startups de valoriser leur savoir-faire en amont du lancement de la procédure de passation. Il profite également aux pouvoirs adjudicateurs qui peuvent ainsi se constituer un portefeuille d'entreprises susceptibles de candidater à leurs marchés. **Sa consécration dans la proposition de Règlement est donc à saluer afin qu'il devienne devenir une réalité dans toute l'Union.**

Selon la CCIR, le *sourcing* doit être un atout et nullement un facteur de risque contentieux ultérieur fondé sur l'atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique. **L'article 30 du futur Règlement mériterait à cet égard d'être complété par les précautions suivantes :**

- l'interdiction d'exclusion de plein droit des entreprises sourcées du processus de passation du marché ;
- l'élaboration par le pouvoir adjudicateur d'un document unique de référence pour contacter les entreprises, une sorte de « mini-cahier des charges » énonçant les grandes caractéristiques du marché. Chaque marché comportant ses particularités, une exigence (critères, clauses…) mal rédigée aura inéluctablement des conséquences, notamment financières ;
- l'intervention d'un organe collégial ;
- la rédaction d'un procès-verbal et sa diffusion aux entreprises « sourcées » ;
- le respect du secret des affaires.

Le futur Règlement devrait également acter la faculté de recours au ***sourcing* inversé** dans lequel ce sont les entreprises qui se manifestent auprès du pouvoir adjudicateur, dispositif déjà utilisé en pratique.

En tout état de cause, **le *sourcing* doit permettre aux entreprises d'appréhender les opportunités et les risques** liés à un marché**,** notamment techniques (comme l'état d'un sol, le degré d'une pollution ou la faisabilité d'obligations en termes de transitions écologique et énergétique) et économiques afin de décider d'y candidater en toute connaissance de cause. **Le résumé public visé à l'article 110 doit être le support de ces informations.**

II. SUR LA GÉNÉRALISATION DE LA NÉGOCIATION

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 33)

La consécration de la **faculté** pour l'acheteur public de recourir à la négociation est une des grandes novations de la proposition de Règlement, bien évidemment dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique. A chaque cycle de négociation, l'acheteur public doit veiller à ce que le nombre de solutions examinées permettent une véritable concurrence et que toute divulgation d'informations ne porte pas atteinte aux intérêts commerciaux des opérateurs économiques. A chaque cycle, l'acheteur peut en effet réduire le nombre de participants à la phase suivante sur le fondement des critères d'attribution énoncés l'avis de marché et le cahier des charges.

La négociation ne peut porter que sur les caractéristiques non essentielles des travaux, fournitures et services, ce qui peut inclure leur qualité technique, les modes de livraison et services commerciaux. En revanche, les **caractéristiques essentielles**, comme les critères de sélection, d'attribution et les motifs d'exclusion ne peuvent entrer dans l'emprise de la négociation, ce qui doit être dûment précisé dans l'avis de marché.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La CCIR soutient pleinement la généralisation de la négociation. Elle constitue un réel atout pour les PME qui sont mieux à même de faire valoir leur savoir-faire « en face à face », à condition d'éviter la succession de négociations « à la baisse ».

Cette négociation est opportunément prévue de manière large puisqu'elle peut porter sur des éléments pour lesquels une PME peut avoir une valeur ajoutée comme la qualité des travaux, biens ou services (par exemple, en mettant en exergue, l'utilisation de matériaux sobres, peu polluants), les conditions de service après-vente ou de maintenance, les facilités de livraison par une bonne réactivité et rapidité.

Lorsqu'elle est prévue par cycle, les entreprises peuvent adapter leur offre, voire renoncer à postuler si elles considèrent qu'elles ne peuvent plus suivre techniquement ou financièrement, évitant ainsi des situations de « fait accompli ». **L'article 33 devrait comporter cette précision quant à la faculté pour un opérateur économique d'interrompre sa participation à chaque cycle de négociation.**

Cela étant, la réussite d'une négociation suppose néanmoins que les acheteurs publics mettent bien en cohérence leurs **besoins** et les offres des opérateurs économiques. Les besoins sont à déterminer selon des **exigences fonctionnelles**, comme le précise l'article 6 (8), consistant en une description des performances attendues, tout en laissant l'opérateur libre de proposer des moyens techniques, des méthodes ou des solutions de conception. **Une mention expresse dans l'article 33 de renvoi à cet article 6 (8) serait opportune.**

III. SUR LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES PROCÉDURES DE PASSATION

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT : DE 10 À 3 PROCÉDURES

- **La « procédure ouverte » (art. 34 et 35)**

Elle englobe les actuels « appel d'offres ouvert » et procédure concurrentielle avec négociation ; l'appel d'offres restreint est supprimé en tant que tel mais on en retrouve des composantes à travers la faculté d'édicter des critères de sélection.

Cette procédure ouverte se décompose en plusieurs phases :

- la publication d'un avis de marché énonçant les besoins de l'acheteur public, d'éventuels critères de sélection et l'intention de négocier ;
- tout opérateur économique peut alors, dans un délai *minimum* de 20 jours, via le service en ligne d'éligibilité, manifester son intérêt et présenter une première offre exposant comment il entend répondre à ces besoins ;
- si l'acheteur public n'a pas exprimé sa volonté de négocier, le marché est attribué sur la base des premières offres, le cas échéant au regard des critères de sélection ;
- si l'acheteur public a prévu la négociation, des cycles s'engagent (art. 33) et l'attribution du contrat est en fonction des offres finales. Si l'avis de marché le mentionne, l'acheteur peut en cours de procédure décider de ne plus négocier et attribuer le marché au regard des premières offres ;
- l'attribution est réalisée selon le meilleur rapport qualité-prix.

- **La procédure dynamique (art. 36 à 40)**

Elle ressemble à l'actuelle procédure d'acquisition dynamique car seuls les opérateurs économiques ayant adhéré à la procédure peuvent y participer, cette adhésion se fait à tout moment pendant la durée de validité. Le processus qui se déroule via le service en ligne précité, est le suivant :

- la publication par l'acheteur public, dans un délai d'au moins 25 jours avant l'avis de lancement, d'un résumé technique de mise en concurrence (art. 110) indiquant la durée pendant laquelle les opérateurs peuvent demander leur adhésion et pendant laquelle les achats peuvent être effectués ;
- un avis de lancement énonce les éventuels critères de sélection dont l'instauration reste facultative ;
- en l'absence de critères de sélection, les opérateurs économiques doivent communiquer leur profil dès la publication de l'avis, ce qui vaut déclaration de qualification pour répondre au marché ; l'acheteur public les informe alors sur la description exacte, la quantité et le calendrier de l'achat tout en fixant un délai raisonnable pour manifester leur intérêt. Si le nombre des manifestations d'intérêt est supérieur à 5, l'acheteur public ne peut inviter que 5 opérateurs mais il peut aussi en inviter davantage selon une sélection opérée par un algorithme aléatoire non discriminatoire ; les opérateurs non invités doivent en être informés ;

- si des critères de sélection ont été posés, l'admission des opérateurs par l'acheteur public s'effectue selon ces critères. Les opérateurs sélectionnés sont informés avec précision de la description de l'achat, de la quantité et du calendrier, un délai raisonnable étant fixé pour la manifestation d'intérêt. A son expiration, l'offre peut être l'objet d'une négociation. L'acheteur public peut ne sélectionner qu'un sous-ensemble d'opérateurs ayant manifesté leur intérêt sur la base des critères de sélection ou de règles objectives et non discriminatoires indiquées dans le résumé technique précité ;
- à la clôture de la procédure, les offres sont évaluées et classées, puis communiquées aux opérateurs et publiées dans un résumé public (art. 110), l'attribution peut se faire à un ou plusieurs opérateurs.

- **La « procédure d'innovation » (art. 41 à 45)**

Elle s'inspire de deux dispositifs existants : le partenariat d'innovation et le dialogue compétitif. Son objet est de répondre à un « défi sociétal ».

Elle se déroule en plusieurs temps :

- la définition du défi et l'évaluation de la valeur du marché selon des indicateurs de performance permettant de mesurer si la proposition de solution émise par l'opérateur économique contribue à relever le défi. Les indicateurs incluent un système de notation avec des notes minimales requises pour passer les différentes phases. Les éléments d'évaluation de la valeur peuvent porter, notamment, sur la valeur accrue pour les utilisateurs (retours d'expériences lors de tests), des performances clefs (amélioration de l'efficacité, réduction des nuisances ou des impacts sur l'environnement, durabilité, renforcement de la sécurité/cybersécurité et de la résilience, économies réalisées par l'acheteur public en comparaison de solutions antérieures)… ;
- le lancement d'une consultation de marché (*sourcing*) d'une durée minimum de 2 mois ;
- le lancement de la procédure proprement dite par la publication d'un résumé public de mise en concurrence. Le cahier des charges comporte des mentions obligatoires comme la description du défi, le cadre définitif d'évaluation de la valeur, les exigences fonctionnelles minimales, les volumes d'achats, les projets de contrats relatifs aux tests et essais, les conditions de propriété intellectuelle (brevets…) ;
- la sélection des propositions de solutions innovantes en 2 phases : d'une part, la vérification de l'absence de motifs d'exclusion, de respect des critères de sélection et de conformité aux exigences fonctionnelles minimales, d'autre part, la sélection des propositions sur la base d'une évaluation positive du potentiel d'innovation et de réponse au défi, de faisabilité et d'évolutivité de la proposition, avec entretiens ou échanges écrits ;
- les propositions ayant obtenu la note minimale requise ou les notes les plus élevées selon un classement déterminé par le cahier des charges, font l'objet d'essais et d'une évaluation globale, cette phase s'étendant sur une durée maximale de 2 ans, les paiements liés aux tests sont payés à l'avance.
- L'évaluation finale est assortie d'une décision positive ou négative sur la poursuite vers la procédure d'attribution, publiée dans un résumé public ;

- Les opérateurs ayant reçu une décision positive sont invités à négocier. La négociation ne peut porter sur la définition du défi, les exigences fonctionnelles minimales et le cadre d'évaluation de la valeur. Elle peut porter sur l'étendue de la fourniture commerciale, les droits d'exploitation sur des marchés plus larges, le prix et le volume d'achats finaux, la maintenance et les mises à niveau, la répartition des risques techniques et commerciaux… ;
- L'attribution s'effectue à un ou plusieurs opérateurs si les solutions sont multiples.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La réduction d'un nombre de procédures contribue certes à une meilleure visibilité tant des acheteurs publics que des opérateurs économiques **mais elle ne signifie pas systématiquement leur simplification.**

Si des procédures comme le dialogue compétitif ou le partenariat d'innovation étaient lourdes et complexes, il n'est pas sûr que les nouvelles procédures le soient moins, d'autant qu'elles créent de nouvelles règles et conditions de mise en œuvre. **Chacune de ces 3 procédures comporte son lot de complexité et de lourdeur administrative, difficile à appréhender pour des PME.**

La CCIR entend donc suggérer quelques pistes de simplification et de clarification :

- *Sur la procédure ouverte* : elle semble se « percuter » avec la faculté de négociation. En effet, l'acheteur public qui a inscrit **sa volonté de négocier dans l'avis de marché peut y renoncer en cours de procédure** (si cette possibilité de renonciation est également indiquée dans l'avis de marché)**.** Cette faculté risque de pénaliser les entreprises ayant négocié et d'injecter dans toute la procédure un climat d'insécurité, voire de méfiance. **La CCIR en demande la suppression** *(modification en ce sens de l'article 34)* **;**

- *Sur la procédure dynamique*, elle paraît, là encore, « se télescoper » avec les accords-cadres qui sont pourtant maintenus par la proposition de Règlement. La seule différence avec l'accord-cadre réside dans l'impossibilité pour de nouveaux opérateurs d'adhérer à celui-ci. **Il pourrait être envisagé de fondre l'accord-cadre dans la procédure dynamique en prévoyant une procédure dynamique ouverte et une procédure fermée** afin de n'avoir qu'une seule procédure tout en conservant une particularité de l'accord-cadre *(modification en ce sens de l'article 37 et suppression de l'article 103).*

  Mais si l'accord-cadre était maintenu en tant que tel, la CCIR approuve la réduction de sa durée maximale à 3 ou 5 ans (selon qu'il est attribué à un seul opérateur économique ou à plusieurs) au lieu de la durée actuelle de 4 ou 8 ans (selon qu'il émane d'un pouvoir adjudicateur ou d'une entité adjudicatrice), une durée plus réduite permettant de fluidifier la commande publique. Toutefois, **pour améliorer l'accès des PME, il conviendrait que l'acheteur public ne puisse pas limiter le nombre d'attributaires** *(compléter en ce sens l'article 103).*

- *Sur la procédure d'innovation :* au regard de la rédaction des articles 41 à 45, elle apparaît comme tout aussi complexe, voire même encore plus complexe que le partenariat d'innovation. Aucune définition du « défi sociétal » n'est donnée dans la proposition de Règlement ni même des exemples. La durée de 2 ans, certes maximale, pour procéder à des tests des offres et à leur évaluation, est longue et difficile à assumer pour une PME qui devra y consacrer de la trésorerie même si une avance sur paiement des tests est prévue. **La lourdeur de cette procédure, pourtant dédiée à l'innovation, risque d'avoir un effet dissuasif sur des PME, sauf à se présenter en groupement ou via de la sous-traitance**.

  Selon la CCIR, une indemnité de participation pourrait être octroyée à la PME soumissionnaire si son offre n'est pas retenue aux termes de la période de validité de la procédure *(compléter en ce sens l'article 45).*

IV. SUR LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE PASSATION

1. SUR LE LIEN AVEC L'OBJET DU MARCHÉ

1.1 Proposition de Règlement (art. 90)

Est maintenue l'exigence du lien avec l'objet du marché concernant les critères de sélection, d'attribution, le cahier des charges et les conditions d'exécution et ce, pendant tout le cycle de vie.

Ce lien peut être soit direct si l'exigence ou le critère est intrinsèquement lié à la substance même de l'objet du contrat, soit indirect.

Comme le précise l'article 90.3, le lien indirect vise une exigence ou un critère ne faisant certes pas partie de la substance matérielle des travaux, fournitures ou services mais ayant une incidence spécifique sur leur préparation, leur production ou autre étape de leur cycle de vie, y compris les conditions de travail des travailleurs, l'approvisionnement responsable ou la transparence de la chaîne d'approvisionnement.

1.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR salue ce maintien de la référence à l'objet du marché, gage de saine concurrence. **Elle demande à ce qu'il soit résolument préservé tout au long du processus législatif européen.**

En effet, la suppression de la référence au lien avec l'objet du contrat aurait permis, en s'écartant de cet objet, d'entraîner l'arrivée **d'opérateurs économiques au « tout-venant » et peu qualifiés,** générant ainsi des distorsions de concurrence **contraires aux principes fondamentaux de la commande publique et au critère général du « mieux-disant »** consacré par la proposition de Règlement. Du reste, ce lien vaut aussi pour les variantes.

2. SUR LE CAHIER DES CHARGES

2.1 Proposition de Règlement (art. 88)

Son contenu vise à définir avec précision les spécifications portant sur les caractéristiques des travaux, fournitures et services ainsi que les performances attendues, dans une rédaction claire et de façon mesurable.

2.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR relève l'effort de visibilité et de lisibilité des performances requises des opérateurs économiques. Pour les PME, cela leur permet d'identifier clairement l'objet et le contenu du marché et de décider ou non d'y candidater en toute connaissance de cause.

Des éléments précis sur l'estimation des coûts à prévoir pour l'entreprise pourraient être visés, notamment quant aux matières premières, matériaux, approvisionnements... *(compléter en ce sens l'article 88.3).*

3. SUR LES VARIANTES

3.1 Proposition de Règlement (art. 89)

La proposition de Règlement définit la variante, ce que ne fait pas la Directive 2014/24 en vigueur. Il s'agit d'une « *offre qui s'écarte partiellement du cahier des charges figurant dans l'avis de marché et qui propose une solution alternative pour répondre aux besoins de l'acheteur public* » (art. 89.1).

Surtout, le texte européen généralise l'admission des variantes (art. 89.2) : l'acheteur public indique dans le cahier des charges si les variantes sont autorisées ou non, dans la négative, il en donne les « principales raisons ».

Sont précisées les exigences minimales à satisfaire dans la présentation des variantes sans restreindre pour autant la capacité des opérateurs économiques à proposer des solutions alternatives susceptibles de répondre aux besoins.

Les variantes doivent être liées à l'objet du marché et sont évaluées selon les mêmes critères d'attribution que l'offre de base.

3.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR salue la généralisation de l'admission des variantes tout en formulant quelques préconisations d'amélioration du texte.

Les variantes sont un moyen de valorisation du savoir-faire des entreprises, en particulier celles innovantes. Contrairement à une idée reçue, elles ne sont pas porteuses de surcoût car elles favorisent des solutions plus économes, notamment en termes de développement durable et d'énergie.

D'une part, si une **définition** est opportunément introduite dans le droit européen, le terme **« partiellement » est sujet à interprétation et risque de brider les solutions proposées par les entreprises**. *La CCIR préconise de le supprimer dans l'article 89.1 alinéa 2.*

D'autre part, il conviendrait de laisser à l'acheteur public une marge d'appréciation pour édicter dans le cahier des charges un **nombre maximum de variantes** au regard de l'objet du marché afin d'éviter un effet de « surcharge » ralentissant les procédures *(compléter en ce sens l'article 89.2).*

4. SUR LA DIVISION EN LOTS

4.1 Proposition de Règlement (art. 100)

L'allotissement reste facultatif : « *Les acheteurs publics examinent l'opportunité de diviser les marchés en lots* ». Mais les Etats membres peuvent le rendre obligatoire dans leur législation nationale. Le refus d'allotir doit être motivé.

Des critères de prise de cette décision sont posés « *les acheteurs publics tiennent compte, le cas échéant, de la contribution potentielle d'une telle division à l'augmentation de la participation des PME, à la réduction de la dépendance vis-à-vis d'un seul fournisseur, au renforcement de la résilience de la chaîne d'approvisionnement et de la sécurité de l'approvisionnement, ainsi qu'à la promotion de l'innovation, mais aussi de l'impact d'une telle division sur l'efficacité et les risques liés à l'intégrité de la procédure de passation de marché* ».

La division en lots doit être proportionnée à l'objet et à la complexité du marché.

Est maintenue la dispense de mise en concurrence préalable pour les lots inférieurs à 80 000 € HT pour les fournitures et les services, seuil porté à 1 million € en matière de travaux ; à condition que la valeur cumulée des lots dispensés soit inférieure à 20 % de la valeur cumulée de l'ensemble des lots.

Le cahier des charges peut limiter le nombre de lots par opérateur économique.

4.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR soutient l'introduction d'une clause d'harmonisation minimale autorisant un Etat membre à prévoir l'obligation d'allotir comme c'est le cas en France. L'allotissement est en effet un moyen de favoriser l'accès des PME à la commande publique.

Pour renforcer cet effet bénéfique, il conviendrait d'augmenter le seuil de 80 000 € à 150 000 € et celui de 1 million à 1,5 million.

5. SUR LA CORRECTION DES OFFRES EN COURS DE PROCÉDURE

5.1 Proposition de Règlement (art. 102)

- **Du côté des acheteurs publics**

Avant l'expiration du délai de dépôt des offres ou avant chaque cycle de négociation, l'acheteur public peut apporter des corrections aux détails du marché sans avoir à lancer une nouvelle procédure, ces modifications non substantielles entraînent une mise à jour du cahier des charges diffusée aux opérateurs économiques. Si ces changements interviennent moins de 24 heures avant le terme du délai de dépôt des offres, celui-ci est prorogé d'au moins 2 jours ouvrables, voire davantage si la nature et la complexité de la modification le justifie.

En cas d'erreurs substantielles dans la procédure de passation, l'acheteur public l'annule, et ce jusqu'à la signature du marché.

- **Du côté des opérateurs économiques**

L'acheteur public peut leur donner la possibilité, dans un délai approprié, de compléter, clarifier ou rectifier une information ou un document, dès lors que l'offre n'en est pas substantiellement modifiée et en l'absence de tout caractère discriminatoire.

5.2 Préconisations de la CCIR

Selon la CCIR, cette possibilité de correction de l'offre est une vraie respiration pour les opérateurs économiques, en particulier pour les PME au regard de la complexité des dossiers à monter.

Au-delà, **sur les délais de réponse ouverts aux opérateurs économiques**, la proposition de Règlement prévoit, selon les nouvelles procédures, des délais de remise des offres entre 20 et 25 jours, quasiment analogues à ceux fixés par la Directive 2014/24 en vigueur.

La CCIR préconise que l'acheteur public puisse allonger ces délais en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire pour préparer les offres. Des délais trop courts sont en effet pénalisant pour les PME dont les moyens humains affectés à la commande publique sont plus réduits que ceux de grandes entreprises.

Partie 3

ATTRIBUTION DU MARCHÉ



I. SUR LA CONSÉCRATION DU MIEUX-DISANT

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 98)

Selon l'article 98.1, « *Les acheteurs publics attribuent le marché à l'opérateur économique qui propose le meilleur rapport qualité-prix* ». Selon le même article 98.2, « *Les critères de qualité désignent tout critère utilisé pour évaluer dans quelle mesure une offre propose des résultats bénéfiques, efficaces ou durables par rapport à l'objet du marché* ».

Le texte cite des exemples, non exhaustifs, de tels critères : valeur technique, caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, accessibilité, conception, méthodes de production, considérations environnementales, qualité du personnel affecté, service après-vente et assistance technique… L'économie circulaire est mise en avant.

Les acheteurs publics peuvent également fixer un prix forfaitaire sur la base duquel les opérateurs doivent se faire concurrence uniquement au regard des critères de qualité.

Aux termes de l'article 98.4, le futur Règlement instaure une pondération minimale obligatoire des critères pour les marchés de travaux, de fournitures ou de services :

- la pondération des critères de qualité doit représenter au minimum 30 % du total des points attribués ;
- cette pondération est portée à au moins 50 % pour les marchés dont l'objet est à forte densité de main d'œuvre.

Dès lors que l'acheteur public décide d'y recourir, l'analyse des coûts sur l'ensemble du cycle de vie est prise en compte dans cette pondération. Conformément à l'article 99, ces coûts concernent notamment ceux supportés par l'acheteur public pour l'acquisition de la solution, son utilisation les consommations d'énergie et autres ressources, l'entretien et la maintenance, le recyclage, les coûts imputés aux externalités environnementales comme le changement climatique dès lors qu'elles peuvent être traduites en valeur monétaire…

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

L'affirmation du principe du mieux-disant est un atout pour la conquête des marchés publics par les PME. La référence au « meilleur rapport qualité-prix » est plus explicite que celle de « l'offre économiquement la plus avantageuse » mentionnée dans la Directive 2014/24 en vigueur (art. 67).

Selon la CCIR, les améliorations suivantes pourraient être apportées à l'article 98 :

- **la pondération minimale des critères de qualité devrait être portée de 30 % à 50 % ;**
- **un mécanisme de mise en demeure** de se conformer à la nouvelle obligation européenne devrait être instauré à l'égard des Etats membres qui persisteraient dans la seule culture du prix. Après deux mises en demeure infructueuses, des pénalités financières pourraient être imposées à l'Etat récalcitrant par la Commission européenne.

Par ailleurs, **la CCIR soutient le renforcement du contrôle des offres anormalement basses** (art. 101), ce qui permet **d'éviter les distorsions de concurrence pénalisant les entreprises dont l'offre est qualitative**.

II. SUR LES CRITÈRES APPLICABLES À CERTAINS MARCHÉS PUBLICS STRATÉGIQUES

Ces critères peuvent valoir au stade de la rédaction du cahier des charges, de la sélection des offres, de leur attribution ou de l'exécution du marché.

1. LES MARCHÉS PUBLICS ÉCOLOGIQUES

1.1 Proposition de Règlement (art. 50 à 54)

Dans les marchés portant sur des produits, des services et des travaux, l'acheteur public a la faculté de prendre en compte les considérations environnementales et climatiques afin d'en prévenir ou d'en atténuer les incidences négatives ou d'en rechercher les incidences positives tout au long du cycle de vie comme l'atténuation des effets du changement climatique (dont la réduction des émissions de gaz à effet de serre), la résilience face à ce changement et l'adaptation, l'utilisation durable et la protection des ressources marines et en eau, l'économie circulaire et la bio écologie, la prévention et la maîtrise des pollutions, la protection et la restauration de la biodiversité, l'efficacité énergétique, l'achat de denrées alimentaires (chaîne d'approvisionnement, santé…).

1.2 Préconisations de la CCIR

Ces considérations font partie du quotidien des entreprises et de la mise en avant de leurs capacité d'innovation et il est normal que le futur Règlement européen les consacre.

Le projet de texte conserve le caractère facultatif de l'instauration de tels critères laissés à la discrétion de l'acheteur public.

Cette liberté suscite, de la part, de la CCIR, des interrogations et des remarques.

En premier lieu, des distorsions risquent de surgir entre acheteurs publics de différents Etats membres, certains choisissant de prévoir de tels critères, d'autres faisant le choix inverse, alors que le Règlement a justement pour vocation d'unifier les pratiques.

Selon la CCIR, il conviendrait, pour le moins, d'exiger que l'acheteur public qui ne recourt à aucun de l'un de ces critères en apporte la justification *(modifier en ce sens l'article 50.1).*

En second lieu, cette liberté remet en cause des législations d'Etats membres ayant rendu obligatoire les critères environnementaux. Ainsi, en France, l'article 35 de la loi Climat et résilience codifié à l'article L 2152-7 du Code de la commande publique et détaillé à l'article R 2152-7 du même Code, impose que l'un au moins des critères prescrits par l'acheteur public prenne en compte des considérations en environnementales ; cette législation nationale est entrée en vigueur tout récemment le 21 août 2026.

A l'heure de la lutte « tous azimuts » contre les effets négatifs du changement climatique, **la CCIR demande que soit introduite dans le futur Règlement une clause d'harmonisation minimale, à l'instar de celle prévue en matière d'allotissement, autorisant les Etats membres à rendre obligatoire l'instauration d'au moins un critère environnemental. Une économie et une industrie décarbonée en dépendent** *(compléter en ce sens l'article 50.1).*

En tout état de cause, la CCIR salue l'introduction dans les critères européens de l'économie circulaire, déjà ancrée dans la culture d'entreprise.

2. LES MARCHÉS PUBLICS SOCIALEMENT RESPONSABLES

2.1 Proposition de Règlement (art. 55 à 58)

Est visée la prise en compte de considérations d'inclusion sociale, d'emplois qualitatifs, de formation ou reconversion, d'égalité femme/homme, d'économie sociale comme l'accès au logement social ou abordable.

Est reprise la disposition de l'article 20 de la Directive n°2014/24 en vigueur sur les marchés réservés ou portant sur des lots réservés à des organismes dont l'objectif principal est l'intégration sociale et professionnelle de personnes défavorisées ou en situation de handicap si au moins 30 % de leurs salariés sont dans de telles situations.

2.2 Préconisations de la CCIR

La CCIR relève la mention de l'accès au logement abordable mais s'interroge sur les conditions de mise en œuvre en tant que critère d'attribution d'un marché public.

3. LES MARCHÉS PUBLICS EN FAVEUR DE L'INNOVATION

3.1 Proposition de Règlement (art. 59 à 65)

Le futur texte européen poursuit plusieurs objectifs tels qu'encourager l'accès des PME et des start-up innovantes, favoriser la croissance des marchés pilotes dans les secteurs stratégiques de l'Union, améliorer le rapport coût-efficacité par rapport à des solutions existantes.

L'article 60 définit la solution innovante, à savoir celle qui « *présente une ou plusieurs caractéristiques nouvelles qui offrent de meilleures performances ou une valeur ajoutée par rapport aux solutions alternatives disponibles à grande échelle sur le marché concerné* ».

Selon l'article 65, pour les marchés de travaux dont la valeur estimée est supérieure ou égale à 25 millions d'euros, les acheteurs publics exigent le recours à la modélisation des informations du bâtiment lors de leur exécution sauf exception dont la charge disproportionnée pour l'entreprise.

3.2 Préconisations de la CCIR

La définition de la solution innovante semble en retrait par rapport à la Directive 2014/24 en vigueur car axée sur la seule nouveauté par rapport aux solutions existantes.

Selon la CCIR, il conviendrait de s'inspirer des termes de l'article 2. 22 de l'actuelle Directive 2014/24 qui définit l'innovation de façon plus englobante incluant l'ensemble du cycle de vie, à savoir, « *la mise en œuvre d'un produit, d'un service ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, y compris mais pas exclusivement, des procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise, notamment dans le but d'aider à relever des défis sociétaux ou à soutenir une croissance intelligente, durable et inclusive* » (*modifier en ce sens l'article 60.1 du futur Règlement*).

S'agissant des marchés de travaux supérieurs à 25 millions d'euros, la modélisation des informations du bâtiment devrait être une faculté pour l'acheteur public et non une obligation générale assortie d'exceptions. **De surcroît, elle devrait être cantonnée aux lots techniques essentiels** Il s'agit en effet d'une contrainte et d'un coût supplémentaire pour les entreprises du secteur qui ne se justifie pas pour toutes les opérations de construction (*modifier en ce sens l'article 65*).

Pour le moins, **le seuil de 25 millions d'euros devrait être revu tous les deux ans.**

4. LA SÉCURITÉ ET LA RÉSILIENCE

4.1 Proposition de Règlement (art. 66 à 69)

Les acheteurs publics prennent les mesures appropriées pour garantir la sécurité y compris cyber, la résilience économique et la sécurité d'approvisionnement dans les infrastructures et les entités critiques, tant pour les marchés de travaux, de fournitures et de services.

4.2 Préconisations de la CCIR

Ces dispositions sont une novation au regard de la Directive 2014/24 en vigueur. **La CCIR les soutient pleinement dans un contexte international tourmenté.**

Pour protéger au mieux les entreprises dans des domaines aussi sensibles, **la CCIR suggère que la Commission européenne accompagne ces dispositions du Règlement de guides de bonnes pratiques généraux et propres à chaque filière** en raison de la diversité des risques selon les secteurs économiques. Ces guides seraient utilement élaborés en concertation avec les professionnels concernés.

III. SUR LA PRÉFÉRENCE EUROPÉENNE

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 70 À 77)

Il s'agit de la novation majeure de la réforme européenne de la commande publique. Le futur Règlement instaure la préférence européenne par une approche de la nationalité de la prestation (non pas selon la nationalité de l'entreprise) et sous forme d'une faculté pour l'acheteur public. Conformément aux jurisprudences Kolin et Qingdao de la Cour de Justice de l'Union Européenne[5], la simple faculté se fonde sur l'interdiction d'exclure d'emblée un opérateur économique hors Union dès lors que son pays a signé un accord de réciprocité avec l'Union, cet opérateur est en effet recevable à postuler aux marchés de l'Union. La préférence européenne n'est donc pas un mandat général d'achat européen.

Pour preuve, l'article 73 décline cette faculté de la manière suivante en autorisant l'acheteur public :

- à limiter la participation aux procédures aux seuls opérateurs économiques, groupements ou sous-traitants originaires de l'Union ou de pays couverts par un accord de réciprocité conclu avec l'Union ; pour les groupements, la majorité des membres peut être couverte ;

[5] Respectivement, CJUE 22 octobre 2024, aff. Kolin C-652/22 ; CJUE 13 mars 2025, aff. Qingdao, C-266/22

- à rejeter, en cours de procédure, une offre présentée par des opérateurs économiques ne remplissant pas ces conditions ;
- à exiger que la totalité ou une part minimale des biens, services ou travaux soit originaire de l'Union ou d'un pays couvert ;
- à accorder un avantage lors de l'évaluation ou du classement des offres présentées par ces opérateurs originaires ou couverts, de même pour les offres comportant une proportion plus élevée de biens, de services ou de travaux originaires de l'Union ou couverts par rapport aux autres offres ;
- à rejeter une offre dont moins de 50 % de la valeur des biens, services ou travaux est d'origine européenne ou couverte, il s'agit ici d'un pouvoir d'exclusion et non d'une interdiction systématique.

L'usage de la préférence européenne et ses modalités sont indiqués clairement dans le résumé public de l'appel d'offres.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

- **Au préalable, retour sur la question de Small Business Act (SBA) au niveau européen et/ou au niveau national**

La question de l'instauration de part de marchés publics réservés aux entreprises européennes mais surtout aux PME, voire aux PME locales, continue à susciter des débats.

L'exemple américain de SBA est souvent mis en avant pour justifier la mise en place d'un SBA en Europe mais le modèle est différent de celui de l'intégration européenne. Aux Etats-Unis, une administration[6] est dédiée aux PME dont la définition est plus large que celle européenne[7] puisqu'elle recouvre les entreprises employant moins de 500 personnes (250 pour l'Europe). Dans les faits, ce SBA américain n'est pas si convaincant : ainsi, 23 % des marchés publics sont attribués aux PME en part théorique et 28,7 % en part effective alors qu'en France, sans SBA, 27,2 % les PME obtiennent 27,2 % des marchés selon les chiffres cités par le récent rapport du Sénat[8].

En Europe sur le fondement du Traité régissant l'Union garantissant la libre concurrence et l'égal accès au marché unique, l'article 18 de la Directive 2014/24 en vigueur dispose que « *Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée… La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques* ».

[6] Small Business Administration
[7] Selon la définition européenne : entreprise employant moins de 250 personnes et réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 M€ ou dont le total du bilan annuel est inférieur à 43 M€.
[8] Chiffres cités dans le rapport français de la Commission d'enquête du Sénat du 8 juillet 2025, « sur les coûts et modalités effectifs de la commande publique et la mesure de leur effet d'entrainement sur l'économie française », présidée par le Sénateur Simon Uzenat avec comme rapporteur le Sénateur Dany Wattebled,

En France, le Conseil d'État, dans la droite ligne de la jurisprudence de la CJUE, a considéré, dans son arrêt du 9 juillet 2007, Syndicat des entreprises générales de France[9], qu'une disposition qui conduisait nécessairement à faire de la taille des entreprises un critère de sélection des candidatures, critère qui n'était pas toujours lié à l'objet du marché, revêtait un caractère discriminatoire et méconnaissait le principe d'égal accès à la commande publique. En revanche, selon le même arrêt, autoriser l'acheteur public à demander la part de marché sous-traitée à des PME constituait une mesure d'information sur la sous-traitance et n'avait pas pour effet de retenir les conditions de cette sous-traitance comme un critère de sélection des offres pour l'attribution du marché. Toutefois, le rapport de la Commission d'enquête sénatoriale proposait[10] d'introduire, lors de la révision de la Directive 2014/24, un SBA européen réservant aux PME une part d'au moins 30 % des marchés (en valeur) passés par l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs et, dans ce cadre, de réserver aux TPE et PME les marchés d'un montant inférieurs aux seuils des procédures formalisées.

Outre la question juridique, sur le plan opérationnel, l'instauration d'un SBA européen ne fait pas l'unanimité, y compris parmi les Etats membres. L'argument le plus souvent avancé est la difficulté à trouver suffisamment de PME/TPE ayant les capacités se porter candidates à un marché et ainsi aboutir à un taux de réponse satisfaisant au risque d'avoir *in fine* un seul répondant. A cet égard, la Cour des comptes européenne, dans son rapport de novembre 2023, énonce des chiffres inquiétants : sur la période 2011-2021, les procédures à un seul soumissionnaire sont passées de 23,5 % à 41,8 %, la France ayant un score très légèrement au-dessus des 20 %. Quant à la moyenne du nombre des répondants, elle est passée sur la même période de 5,7 à 3,2.

Au demeurant, en France, l'expérience ultramarine a donné des résultats mitigés : l'article 73 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer visait à faire émerger de nouveaux opérateurs locaux susceptibles d'exercer pleinement leur libre accès à la commande publique. Les acheteurs publics pouvaient réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux PME locales, à condition que cette réserve n'excédât pas 15 % du montant annuel des marchés du secteur économique concerné conclus par l'acheteur public considéré au cours des trois dernières années. Dans les faits, un problème de capacité des PME à répondre s'est posé.

Selon la CCIR, l'idée est certes séduisante pour les PME dont l'accès à la commande publique reste encore problématique. En effet, si elles obtiennent près de la moitié de la commande publique pour les marchés en-dessous des seuils européens, elles sont souvent cantonnées à un rang de sous-traitant dans les marchés les plus importants. Leur réserver d'office une part des marchés publics pourrait apparaître comme une solution du moins en théorie.

Mais sur le plan pratique, il peut en être autrement. Outre l'argument déjà évoquer du risque du « soumissionnaire unique », la question est de définir le niveau de réservation à retenir : 30 % comme le suggère le Sénat français alors que dans certains secteurs d'activités comme le bâtiment, ce seuil est quasiment déjà atteint ? Différencier la part de réservation selon les catégories de secteurs ou de marchés semble compliqué à réaliser à l'échelle d'un Règlement européen, d'où la tentation de laisser, via une clause d'harmonisation minimale, chaque Etat les définir au risque de créer des distorsions de concurrence entre Etats membres allant à l'encontre des principes de l'Union.

[9] N° 297711.
[10] Recommandations 20 et 21

- **La préférence européenne : une voie plus sûre**

La CCIR considère que cette solution, actée dans la proposition de Règlement, est à privilégier même si la préférence européenne est très large puisqu'elle vise aussi des opérateurs économiques de pays tiers ayant conclu des accords de réciprocité avec l'Union.

La préférence européenne est l'occasion pour que les PME et les startups de faire valoir leurs produits et leur savoir-faire spécifiques. Elle permet de **valoriser des filières stratégiques en termes de souveraineté numérique, alimentaire, de sécurité des approvisionnements, de défense et de sécurité, de réponse rapide à des situations d'urgence ou de crise.**

Pour promouvoir des offres adaptées aux plus près des besoins des acheteurs publics, en particulier des collectivités territoriales, sans risquer un reproche de « localisme », il pourrait être précisé dans l'article 73.3 du texte du futur Règlement que **l'acheteur public peut ainsi dans le cahier des charges des spécifications techniques spécifiques à la filière concernée, à condition qu'elles soient justifiées, proportionnées et non discriminatoires, permettant d'assurer une rémunération équitable des PME**.

En tout état de cause, la préférence européenne favorisera une approche pertinente de **« l'achat innovant » et du mieux-disant.**

Partie 4

EXÉCUTION DU MARCHÉ



I. SUR LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT DU CONTRAT

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 105)

Les acheteurs publics ont la faculté d'insérer dans le cahier des charges des clauses d'ajustement du contrat tout au long de sa durée, sous certaines conditions : elles doivent être justifiées par la nature du marché, préserver l'équilibre économique contractuel, être claires, précises et sans ambiguïté.

Les mécanismes d'ajustement peuvent porter notamment sur :
- l'ajustement des recettes y compris les variations liées à la demande ou aux niveaux d'utilisation ;
- une indexation financière : prix, inflation, volatilité des coûts entrants, notamment pour les matériaux essentiels à l'exécution du contrat ;
- des ajustements de paiement liés à la performance et à la réalisation d'objectifs qualitatifs.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

Selon la CCIR, face à la multiplication des crises, au risque de hausse du coût des matières premières liée à la situation géopolitique incertaine et aux pénuries de matériaux, de telles clauses d'ajustement ne devraient pas être une faculté pour l'acheteur public mais **une obligation à inclure dans tous les marchés.**

Même au-delà des périodes de crises, ces ajustements visent à garantir la capacité des PME à s'engager pleinement dans la commande publique.

Surtout, s'agissant des **clauses d'indexation**, **elles doivent impérativement stipuler des fréquences (trimestrielles ou mensuelles), des références ou formules de révision de prix (notamment, les indices) et être suffisamment représentatives des conditions économiques** de variation des coûts des secteurs objets du marché et dans le cas des marchés de travaux allotis par corps de métiers.

L'article 105 serait à modifier en ce sens.

II. SUR LES PAIEMENTS

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 108)

Ce sujet n'était pas abordé par la Directive 2014/24. Selon le futur Règlement, « *les acheteurs publics « veillent au paiement en temps utile des contractants et, le cas échéant, des sous-traitants* ». Ils peuvent prévoir que les conditions de paiement sont répercutées par le contractant sur toute la chaîne d'exécution.

De plus, le texte traite de la question des avances. Selon l'article 108.5, ils peuvent prévoir des avances « *notamment afin d'encourager la participation des PME* ». Si un marché présente un intérêt particulier en termes d'innovation, l'introduction d'une avance « *appropriée* » dans les modalités du marché est obligatoire, sauf si un intérêt supérieur de l'acheteur public le justifie.

Le paiement direct du sous-traitant, à sa demande, est expressément visé, sous réserve de mécanismes permettant au contractant principal de s'opposer à des « *paiements indus* ».

Les Etats membres doivent fournir annuellement des informations sur l'état des paiements de chaque contrat.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La CCIR tient à saluer l'introduction dans la Directive de dispositions concernant le paiement, sujet majeur pour les entreprises, en particulier les PME.

Cela étant, elle tient à formuler les remarques suivantes :

- D'une part, les délais de paiements sont une véritable préoccupation car leur dépassement peut affecter significativement la trésorerie d'une entreprise, voire remettre en cause sa capacité à exécuter le marché dans sa totalité. Or, les termes employés par le projet de texte européen « *veillent* », « *en temps utile* » semblent relever de l'incantation.

  La CCIR demande, puisqu'il qu'il s'agit d'un Règlement directement applicable dans les Etats membres, que l'article 108.1 soit plus impératif et **fixe un délai maximum de paiement (par exemple, 60 jours), laissant par une clause d'harmonisation minimale chaque Etat les réduire dans leur droit national selon les particularités des marchés de travaux, de fournitures ou de services, tout en respectant cette enveloppe arrêtée au niveau européen et actualisée tous les deux ans** (comme les seuils de procédures).

- D'autre part, le recours aux avances est laissé à la faculté de l'acheteur public sauf dans les marchés innovants. **La CCIR propose que le Règlement européen aille plus loin et rendre obligatoire l'insertion d'une clause d'avance dans tous les marchés, celle-ci étant actionnée si besoin, le montant de l'avance devant être proportionnée à la complexité des travaux avec un montant plus élevé à l'égard des PME, des fournitures ou des services.**

- **En outre, cette systématisation devrait s'étendre aux acomptes et aux intérêts moratoires,** lesquels ne sont au demeurant pas évoqués par l'article 108.5.

- Enfin, s'agissant du **paiement direct du sous-traitant, selon la CCIR, il devrait être ouvert de plein droit sans que celui-ci ait à en faire la demande, dès lors qu'il a été agréé par l'acheteur public.**

III. SUR LES MODIFICATIONS EN COURS D'EXÉCUTION

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 106)

La modification en cours d'exécution est considérée comme non substantielle ne nécessitant pas le lancement d'une nouvelle procédure de dévolution du marché si elle n'excède pas 15 % (au lieu de 10 % dans la Directive 2014/24 en vigueur) de la valeur du contrat initial et sous réserve que l'équilibre économique ne soit pas altéré. En cas de modifications successives, le pourcentage de 15 % est calculé selon leur valeur nette cumulée. Toute référence à l'absence de dépassement des seuils européens est supprimée par rapport à la Directive 2014/24 en vigueur.

La modification substantielle est définie au regard des conditions de concurrence et des conditions essentielles du marché. Elle n'est autorisée sans mise en concurrence que dans des cas limitativement énumérés :

- des travaux, services ou fournitures supplémentaires sont devenus nécessaires et le changement de contractant n'est pas techniquement ou économiquement réalisable en raison de l'interdépendance des travaux, services ou fournitures existants ou d'une hausse substantielle des coûts ;
- les modifications n'étaient pas raisonnablement prévisibles par un acheteur public diligent (réforme du cadre réglementaire, évolutions technologiques importantes, perturbations, situations d'urgence, crises ayant un impact économique, sociétal ou opérationnel significatif) ;
- le remplacement du contractant initial est dû à la substitution d'un autre opérateur par restructuration juridique et celui-ci remplit les critères qualitatifs de sélection, aucune autre modification substantielle ne devant intervenir.

Il est à noter que les obligations de publication sont renforcées :

- toute modification substantielle dont le montant est inférieur à 50 % de la valeur initiale du marché donne lieu à la publication d'un résumé technique dans un délai de 20 jours après son intervention ;
- toute modification substantielle ou non substantielle dont le montant dépasse ces 50 % doit faire l'objet d'une publication préalable à son intervention sans qu'un délai ne soit spécifié.

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La CCIR soutient de telles dispositions qui permettent d'introduire une certaine « respiration » pour les parties prenantes à la commande publique tant du côté de l'acheteur public que de celui de l'entreprise.

Toutefois, elle demande que le futur Règlement européen réintroduise la clause de réexamen insérée dans le contrat initial, comme le prévoit la Directive 2014/24 en vigueur (art. 72 alinéa 1).

Cette clause devrait au demeurant être systématisée pour ne pas pénaliser les entreprises en cas de crise des marchés mondiaux (coût des matières premières, matériaux…).

En tout état de cause, le texte devrait expressément préciser que **le marché doit être** :

- **actualisable pour compenser l'écart entre le délai de remise de l'offre et le délai de décision ;**
- **et révisable.**

L'article 106 serait à compléter sur ces points.

IV. SUR LA RÉSILIATION

1. PROPOSITION DE RÈGLEMENT (ART. 107)

A l'instar de droit européen en vigueur, le futur Règlement maintient la résiliation à la seule initiative de l'acheteur public en cas de faute de l'opérateur économique. D'autres motifs inscrits dans le droit national sont préservés (clause d'harmonisation minimale).

2. PRÉCONISATIONS DE LA CCIR

La CCIR demande que le futur Règlement européen ouvre un droit de résiliation à l'entreprise *(compléter en ce sens l'article 107)*. La clause d'harmonisation minimale ne joue pas ici pour le droit français qui ne prévoit pas une telle résiliation à l'initiative du contractant de l'acheteur public.

En effet, l'entreprise, en particulier une PME, peut se voir dans l'impossibilité de poursuivre un marché sans se mettre en grande difficulté de trésorerie, par exemple en cas de modification unilatérale du délai contractuel d'exécution en raison de retards ne relevant ni de son fait ni de sa faute.

Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France
11 rue Léon Jouhaux 75010 Paris
www.cci-paris-idf.fr/fr/prospective

Registre de transparence de l'Union européenne n° 93699614732-82

Contact

Dominique Moreno
tél. : + 33 6 74 04 98 65
dmoreno@cci-paris-idf.fr

Presse

Elodie Flora
tél. : +33 1 55 65 70 57
eflora@cci-paris-idf.fr

Crédits photos : Adobestockp