Prise de position 2025/172

L'humain avant le prix : les marchés publics comme outil pour des emplois de qualité et la durabilité

Révision des directives européennes sur les marchés publics – contexte et principales revendications

La Commission européenne a annoncé son intention de réviser les directives de l'UE sur les marchés publics dans son programme de travail pour 2025, le pacte pour une industrie propre et la boussole pour la compétitivité. Chaque année, les pouvoirs publics dépensent plus de 2 400 milliards d'euros dans des domaines tels que l'énergie, les transports, la santé et l'éducation. Environ la moitié des fonds structurels et d'investissement de l'UE sont dépensés via des marchés publics. Des rapports récents (Cour des comptes européenne en 2023, Letta et Draghi en 2024) soulignent le déclin de la compétitivité et d'autres problèmes majeurs. Dans ses orientations politiques pour la période 2024-2029, Ursula von der Leyen a proposé une révision des directives permettant de donner la préférence aux produits européens dans des secteurs stratégiques, de renforcer la valeur ajoutée de l'UE, la sécurité d'approvisionnement et les technologies vitales, et de moderniser et simplifier les règles en matière de marchés publics. IndustriAll Europe a participé à la consultation de 2025, tandis que le Parlement européen, dans son rapport de septembre 2025, a appelé à accorder **moins d'importance au critère du prix le plus bas**, à améliorer l'accès des PME, à simplifier les procédures et à **renforcer le lien entre les marchés publics et les objectifs sociaux et environnementaux**. La Commission évalue actuellement les résultats de la consultation et procédera ensuite à des analyses d'impact et à une nouvelle consultation publique. Une proposition législative est attendue pour mi-2026.

Dans ce contexte, industriAll European Trade Union, qui représente 7 millions de travailleurs issus de divers secteurs industriels, demande que les marchés publics soient utilisés comme un **outil efficace pour les travailleurs du secteur manufacturier permettant de promouvoir les négociations collectives et le respect des conventions collectives, de créer des emplois de qualité et de garantir une base industrielle prospère en Europe**. Nous reconnaissons le rôle des marchés publics dans **la stimulation de la demande, la promotion de l'industrie locale, la création d'emplois de qualité en Europe et le soutien à la double transition numérique et écologique**. Nous estimons que les pouvoirs publics doivent montrer l'exemple et octroyer des contrats qui placent les travailleurs au centre des marchés publics grâce à des **conditionnalités sociales contraignantes**. Cela implique de garantir la participation et la consultation des syndicats et de créer des emplois de qualité, notamment grâce à des salaires équitables, de bonnes conditions de travail, la sécurité et la santé au travail, la sécurité de l'emploi et la réduction de l'écart salarial entre les hommes et les femmes. IndustriAll Europe estime que les critères sociaux et environnementaux ne doivent pas être considérés comme une discrimination à l'égard des opérateurs économiques. Ils doivent plutôt être considérés comme des **outils essentiels pour améliorer la qualité des biens et services achetés**, relever les normes en matière d'emploi et récompenser le respect des normes sociales et environnementales.

1. Enjeux actuels liés à la mise en œuvre des règles en matière de passation de marchés publics

Pourquoi est-ce important pour les secteurs représentés par industriAll Europe ?

Les marchés publics constituent une part importante de l'économie européenne, représentant environ **14 % du PIB de l'UE** et comptant pour des millions d'emplois. Ils englobent un large éventail de biens et de services dont beaucoup sont produits par **l'industrie manufacturière**. Dans des secteurs tels que la construction, les transports et les projets d'infrastructure publique, les composants issus de l'industrie manufacturière jouent souvent un rôle important. **L'exploitation minière** fait partie intégrante des chaînes d'approvisionnement de nombreuses industries actives sur les marchés publics, car l'extraction de matières premières est essentielle. Bien qu'il n'existe pas de chiffres précis sur la part des marchés publics dans l'industrie manufacturière et l'exploitation minière, ces secteurs jouent un rôle crucial dans le contexte global des marchés publics. Le **secteur de l'énergie**, en revanche, est directement et beaucoup plus fortement impliqué.

Quels sont les principaux enjeux ?

Le **prix le plus bas** reste le critère individuel le plus fréquemment utilisé, bien qu'il entraîne des **répercussions négatives** considérables non seulement sur la qualité des biens, services et travaux achetés, mais aussi sur la qualité des emplois des travailleurs qui fabriquent ces biens ou fournissent ces services et travaux, ainsi que sur l'environnement et le climat. En 2024, l'Autorité européenne du travail a constaté que l'application du critère du prix le plus bas pouvait **augmenter le risque de travail non déclaré** et nuire à la qualité des produits ou services concernés, ainsi qu'à la **durabilité et au respect des normes sociales**[1]. En outre, le cadre juridique européen actuel n'offre pas une **sécurité juridique** suffisante aux pouvoirs adjudicateurs qui souhaitent protéger et promouvoir efficacement les négociations collectives, les emplois de qualité, le climat et l'environnement. La **clause sociale horizontale** prévue à l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2014/24/UE est certes considérée comme contraignante, mais elle n'est pas mise en œuvre comme elle devrait l'être : sa mise en œuvre n'est pas harmonisée en raison des différentes interprétations nationales. Les entreprises qui ne respectent pas cette clause attribuent souvent les marchés uniquement sur la base du prix le plus bas, ce qui **conduit à des offres anormalement basses** et dissuade les soumissionnaires qui respectent les normes et pratiques en matière de travail de participer[2]. Les règles actuelles et l'absence de conditions sociales strictes et efficaces ont exercé une **pression à la baisse sur les coûts de main-d'œuvre et les négociations collectives**, et donc aussi sur les **conditions de travail et la rémunération des travailleurs employés dans le cadre de marchés publics.**

Autres enjeux : fragmentation et risque de dumping social

IndustriAll Europe met en garde contre le risque de **fragmentation entre les États membres**, les différentes procédures nationales nuisant à l'efficacité et créant des obstacles à la concurrence transfrontalière, et contre une **mauvaise application des critères sociaux et environnementaux** : de nombreux contrats enfreignent les directives européennes en matière de travail et d'environnement. En outre, il existe un **risque de dumping budgétaire et social et de délocalisation vers des pays tiers,** avec une application potentiellement insuffisante des normes, ce qui, comme indiqué ci-dessus, peut conduire à des **pratiques de travail déloyales et à l'exploitation**. Parmi les autres défis figurent la complexité des réglementations, les questions de transparence, l'accès aux données et la lutte contre la fraude et la corruption.

En outre, les règles budgétaires de l'UE et l'augmentation des dépenses militaires et de défense pèsent lourdement sur les finances publiques. De nombreux États membres appliquent des politiques d'austérité

[1] Rapport ELA, *Evaluating policy responses to prevent undeclared work in public procurement contracts*, mai 2024
[2] Résolution du Parlement européen sur les marchés publics (2024/2103(INI)), 9 septembre 2025

budgétaire qui poussent les autorités à attribuer les marchés aux soumissionnaires les moins chers. Il est donc important d'accompagner la révision de la législation sur les marchés publics d'un plan d'investissement européen en faveur d'emplois industriels de qualité[3].

2. Nos principes

Fin du critère du prix le plus bas

Nous appelons la Commission à mettre fin à cette approche dans la législation relative aux marchés publics ainsi que dans la pratique, compte-tenu de ses **conséquences très négatives** sur l'emploi et les conditions de travail. Le critère du prix le plus bas est **extrêmement problématique d'un point de vue social**. Il exerce une pression considérable sur les entreprises pour qu'elles calculent leurs offres au strict minimum, ce qui a des conséquences graves sur les conditions de travail, l'équité salariale et les normes sociales dans le secteur. Le rapport du Parlement européen et de nombreuses études ont identifié le **critère du prix le plus bas** comme l'un des principaux problèmes du cadre juridique actuel. Il ouvre la voie au **dumping salarial et social**, par le biais **d'offres anormalement basses** qui sont malheureusement acceptées par les entités acheteuses. En outre, lorsque ces offres anormalement basses sont soumises par des entreprises de pays tiers, elles peuvent être le résultat de subventions étrangères qui ont un effet de distorsion sur les marchés européens et sapent les efforts visant à renforcer l'« autonomie stratégique ouverte » de l'UE. Nous demandons à la Commission de dire clairement que ces pratiques doivent cesser et que les nouvelles règles doivent tenir compte d'autres critères, notamment des **conditions sociales et environnementales**. Nous invitons également la Commission à envisager différentes options : distinguer les coûts de la main d'œuvre de l'appel d'offres, introduire des mesures incitatives pour encourager les parties prenantes à respecter les règles ou recourir davantage au fractionnement des lots dans le processus de passation des marchés, afin de réduire la dépendance à l'égard du critère du prix le plus bas.

Conditionnalités sociales obligatoires : un instrument efficace pour promouvoir les négociations collectives et les droits des travailleurs

De manière générale, industriAll Europe réclame[4] l'intégration de conditionnalités sociales **contraignantes** dans tous les instruments impliquant des fonds publics (aides d'Etat, budget et fonds européens, marchés publics). Le rapport Letta formule des propositions très détaillées sur la manière dont les conditionnalités peuvent être intégrées dans les stratégies industrielles et d'investissement de manière à soutenir des **objectifs politiques communs plus larges**. Les **avantages des conditionnalités sociales** sont multiples : elles garantissent une main-d'œuvre qualifiée, augmentent la participation au marché du travail et favorisent le bien-être. Elles contribuent à des salaires décents et renforcent la demande, les recettes fiscales, la cohésion régionale, la stabilité sociale et la confiance dans les institutions démocratiques. Elles constituent également un instrument permettant d'obtenir un **plus grand bénéfice social** grâce aux fonds publics. Un élément central d'une « **bonne gouvernance** » est que les fonds publics doivent servir l'intérêt général et n'être accordés qu'à des entreprises respectueuses de la loi.

Exemples (liste non-exhaustive) :

- Garantir la **participation, l'information et la consultation des participations**
- Promouvoir la couverture des négociations collectives, le respect des conventions collectives et du dialogue social

[3] Prise de position d'industriAll Europe n°157/2024 *: un plan d'investissements européen pour des emplois industriels de qualité*
[4] Policy brief d'industriAll Europe n°2025/1: *Provisions for social conditionality, employment security and anticipation and management of change in the Clean Industrial Deal*

- Garantir la **création d'emplois de qualité**, y compris des salaires équitables, de bonnes conditions de travail, la sécurité et la santé au travail, la sécurité de l'emploi et la protection sociale, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, tout en favorisant l'emploi direct
- Soutenir la **formation, le développement et le perfectionnement des compétences**, et créer des apprentissages de qualité
- Anticiper et gérer le changement et garantir une **transition juste** dans la pratique en évitant les licenciements et la détérioration des conditions de travail
- **Limiter les chaînes de sous-traitance** et veiller à ce que les mêmes conditionnalités sociales s'appliquent aux sous-traitants. Les relations d'emploi direct devraient rester la norme, les chaînes devraient être limitées à un niveau ou, dans des cas exceptionnels et justifiés, à un maximum de deux niveaux secondaires
- Contribuer à l'élimination de l'écart salarial entre les hommes et les femmes
- Mettre en place des mesures d'inclusion et de lutte contre la discrimination

Dans ce contexte, nous demandons que les marchés publics deviennent un **véritable instrument de promotion des négociations collectives et du dialogue social, du respect des conventions collectives et des droits des travailleurs**. Le prix ne doit pas être le seul critère déterminant dans l'attribution des marchés publics. Nous réclamons également **un renforcement et une harmonisation accrue de ces conditionnalités sociales**, car seule une mise en œuvre harmonisée empêchera une concurrence interne entre Etats membres. En outre, nous réclamons de la clarté, des définitions explicites et une sécurité juridique dans le futur cadre des marchés publics, ainsi que des mesures garantissant la cohésion régionale en Europe. Par exemple, nous soutenons le recours aux marchés publics pour aider à la réindustrialisation des territoires fortement touchés par la désindustrialisation, tout en respectant des normes sociales et environnementales élevées. Il est essentiel de concevoir des réglementations en matière de marchés publics qui puissent garantir de manière définitive et réalisable une protection et des améliorations réelles pour les travailleurs sur le terrain. Nous pensons qu'il est également important d'assurer la cohérence des politiques avec les autres législations sociales européennes et de tenir compte des risques éventuels de chevauchement.

Les critères sociaux, environnementaux et climatiques ne doivent pas être considérés comme une discrimination envers les opérateurs économiques, mais plutôt comme un **levier pour améliorer la qualité des biens et des services achetés et la qualité des emplois**, et pour **récompenser les entreprises qui respectent** les normes sociales et environnementales, tout en gardant à l'esprit que respecter la législation relative aux droits des travailleurs devrait être une condition préalable et non négociable pour entrer dans un marché public. Nous réclamons également des **règles ambitieuses pour empêcher le dumping social** et exclure de l'attribution des marchés tous les acteurs qui ne respectent pas leurs obligations sociales et environnementales, tels que les soumissionnaires, les contractants ou les sous-traitants qui pratiquent le dumping social ou se livrent à d'autres pratiques abusives, ceux qui ne respectent pas les conventions de l'OIT, les obligations relatives au devoir de vigilance en matière de droits humains ou ceux qui sont situés dans des paradis fiscaux. A cette fin, nous estimons qu'un système de contrôle transparent, adéquat et efficace est nécessaire, accompagné de sanctions en cas de non-respect et d'un engagement sincère de la part des autorités locales, nationales et européennes et des parties prenantes impliquées dans le système des marchés publics.

Préférence à l'UE et contenu local – l'exemple de la règle d'origine dans les accords commerciaux

Nous estimons que des normes sociales et environnementales élevées **favorisent directement et indirectement les fournisseurs européens**, car l'Europe joue souvent un rôle de pionnier en matière de normes de travail et de durabilité à l'échelle mondiale. La question de la préférence européenne ou du

contenu local est donc **étroitement liée aux critères relatifs à des conditions de travail décentes et aux conditionnalités sociales** dans les instruments de passation des marchés publics.

Nous prenons note de l'intention de la Commission d'introduire une **préférence aux produits européens** dans les marchés publics **de certains secteurs stratégiques**. Compte tenu de l'importance des exportations pour des industries clés, il doit être clair que cette **« préférence européenne » dans les marchés publics ne peut être la seule réponse aux tensions commerciales** qui se profilent. La promotion de la **valeur ajoutée et des emplois de qualité dans les chaînes d'approvisionnement industrielles européennes** doit être un principe directeur des instruments de politique industrielle, dans toutes les initiatives sectorielles et au-delà des secteurs stratégiques. Dans ce contexte, **nous soutenons le principe d'une part obligatoire significative de fabrication européenne dans les marchés publics**. Selon nous, la mise en œuvre de cette mesure nécessite une série de clarifications :

- Premièrement, un programme « Buy European » doit avoir un **champ d'application géographique conforme aux chaînes d'approvisionnement européennes**. Les chaînes d'approvisionnement industrielles étant transfrontalières et contribuant de manière décisive à l'intégration économique de l'Europe, il est important d'éviter une définition géographique trop restrictive du contenu européen. Le programme « Made in Europe » ne doit ni désavantager les travailleurs des pays tiers ni compromettre les efforts de l'UE visant à établir des relations étroites et équitables avec ses pays voisins. Par exemple, les Etats membres de l'EEE/AELE sont intégrés dans les chaînes de valeur européennes grâce à leur participation au marché intérieur et devraient donc être inclus dans la définition du terme « européen ». L'extension du champ d'application de la règle « Buy European » doit impérativement être assortie de conditions de réciprocité sociale et environnementale
- Deuxièmement, le champ d'application sectoriel de la préférence européenne ne devrait pas être trop restreint. Nous pensons qu'une politique d'attribution des marchés publics axée sur les fournisseurs européens peut contribuer à **renforcer la résilience et à réduire la dépendance vis-à-vis des pays tiers**, en particulier pour les produits liés à la sécurité, tels que les réseaux électriques, les télécommunications ou les infrastructures critiques. Ceci est d'autant plus important en période de tensions géopolitiques. Dans un souci de cohérence avec d'autres éléments de la législation européenne, nous estimons que la Commission pourrait s'appuyer sur la définition des secteurs stratégiques figurant dans le règlement sur une industrie « zéro net » (à savoir les produits, composants et machines nécessaires à la fabrication de technologie à zéro émission nette, les industries énergivores qui produisent des composants utilisés dans les technologies à zéro émission nette et investissent dans la décarbonation, ainsi que les secteurs du numérique, de l'aérospatial, de la défense), mais il doit être possible de classer d'autres secteurs comme stratégiques, si nécessaire.
- Troisièmement, compte tenu de la complexité des chaînes d'approvisionnement mondiales interconnectées et de la nécessité d'éviter des tensions commerciales supplémentaires, nous invitons la Commission à appliquer une méthodologie claire pour évaluer et définir le **contenu européen**. De même, l'application du principe « Buy European » ne doit pas freiner la motivation des entreprises européennes à être innovantes et compétitives face aux acteurs d'autres régions du monde. Les autorités publiques doivent également tenir compte de la durabilité, de la résilience, de la cybersécurité et d'autres facteurs qualitatifs. La Commission devrait donc s'appuyer sur les **dispositions du règlement sur l'industrie « zéro net » relatives aux critères non liés au prix dans les procédures de passation de marchés** pour les technologies propres et l'énergie comme point de départ approprié.
- Quatrièmement, nous estimons de manière générale que le programme « Made in Europe » doit revêtir un caractère contraignant dès lors que des fonds publics sont en jeu. Cependant, il peut y avoir des cas où la chaîne d'approvisionnement européenne n'est pas en mesure de fournir les quantités attendues ou la qualité requise. Dans de tels cas, l'UE devrait trouver un juste milieu : d'une part, les exigences en matière de contenu national doivent être adaptées de manière pragmatique

aux capacités existantes, d'autre part, l'objectif global de réduire la dépendance de l'Europe ne doit pas être perdu de vue. Pour les technologies pour lesquelles l'UE dépend d'entreprises de pays tiers, les investissements doivent être soumis à des obligations claires de transfert de technologies, de coopération avec des fournisseurs locaux et de création de coentreprises avec des entreprises européennes. C'est la seule façon de mettre en place ou de rétablir des chaînes d'approvisionnement européennes.

- Cinquièmement, la Commission devrait tenir compte des instruments de défense commerciale de l'UE ainsi que des accords de libre-échange conclus avec des pays tiers. Ceux-ci contiennent déjà des règles d'origine qui garantissent, dans une certaine mesure, une préférence européenne à certains produits ou matériaux.

A titre d'exemple, l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni contient des dispositions particulières relatives aux **règles d'origine** qui déterminent quelles marchandises sont considérées comme « originaires » de l'UE ou du Royaume-Uni et peuvent donc bénéficier de **droits de douane et de quotas nuls**. Cela garantit que le **traitement préférentiel** prévu dans l'accord de commerce et de coopération profite à la **production locale (UE/Royaume-Uni)** et que les incitations en faveur du contenu local soient maintenues. Cela montre comment **l'UE peut rester ouverte au commerce** tout en conditionnant l'accès au marché à une participation réelle de l'économie locale. De même, des critères basés sur l'origine ou la valeur – par exemple un certain pourcentage de la valeur ajoutée de l'UE – pourraient être inclus dans les nouvelles règles en matière de marchés publics afin de favoriser les fournisseurs qui contribuent aux chaînes de production de l'UE, sans enfreindre les obligations de l'OMC. Cela renforce également la **réciprocité**, encouragerait les investissements dans les **chaînes d'approvisionnement locales** et garantirait que les fonds publics soutiennent la création de valeur dans l'UE.

Marchés publics verts et durables

Nous saluons le soutien clair apporté à **l'approche circulaire** dans l'accord pour une industrie propre, ainsi que l'appel à des mesures concrètes pour développer les marchés secondaires et « boucler la boucle ». Cela est essentiel pour créer des emplois et assurer une transition juste. IndustriAll Europe salue l'engagement continu en faveur d'objectifs climatiques ambitieux dans le cadre de l'accord pour une industrie propre et la reconnaissance du lien étroit entre décarbonation et compétitivité. Les marchés publics doivent être considérés comme faisant partie d'une stratégie globale visant à créer des marchés pilotes ou leaders pour les produits industriels à faible émission de carbone, ce qui pourrait stimuler davantage la demande de produits européens et durables, y compris la demande privée, grâce à divers leviers (par exemple, un système offrant des incitations financières pour l'achat de produits verts, un système d'étiquetage vert, tel que celui déjà en place pour l'acier ou le ciment). De même, les **exigences en matière d'écoconception et de circularité** doivent être intégrées dans le programme de décarbonation, tout en soutenant de manière ciblée la réduction de la dépendance à l'égard des matières premières importées et la promotion de l'efficacité énergétique. Nous appelons la Commission à veiller à la cohérence des dispositions en vigueur en matière de **marchés publics écologiques et durables**. Les marchés publics qui ne remplissent qu'une seule des deux conditions, sociale ou environnementale, pourraient néanmoins être facilités afin de garantir l'emploi et la production locaux.

Moderniser les marchés publics pour favoriser l'innovation et l'inclusion

Nous tenons à souligner le fait que l'innovation doit être prise en compte dans les processus de passation de marchés publics. La future législation devrait permettre au secteur public d'obtenir plus facilement des solutions innovantes par le biais des marchés publics. Le futur cadre juridique des marchés publics devrait également faciliter la refonte et l'amélioration de l'efficacité des processus d'achat afin de tirer pleinement

parti de l'utilisation de l'IA. Enfin, nous soutenons les dispositions qui pourraient aider les PME conformes, souvent de petits acteurs locaux, à soumettre des offres pour des marchés publics.

3. Conclusions

Dans les marchés publics, comme dans les marchés privés, même avec une conformité et un engagement syndical actif, des défis peuvent encore se présenter, ce qui démontre qu'un changement durable nécessite à la fois des réglementations plus strictes et un changement fondamental de mentalité dans l'ensemble du système des marchés publics. Parallèlement, si les marchés publics peuvent soutenir la compétitivité et la résilience de l'Europe, ils ne peuvent à eux seuls supporter tout le poids de ces défis. Une politique industrielle européenne forte et à long terme est essentielle. La promotion de la valeur ajoutée et des emplois de qualité dans les chaînes d'approvisionnement industrielles européennes doit être un principe fondamental de tous les instruments de politique industrielle.