

Consultation sur la commande publique : réponse du CEA

Date d'émission : janvier 2025

Langue d'écriture du papier : français

Résumé

Pour renforcer sa compétitivité et sa souveraineté, l'Union européenne doit orienter au maximum la commande publique vers le soutien à l'innovation. **La commande publique doit être appréhendée comme un « lead market » pour les solutions innovantes.** En agissant comme premier acheteur, le secteur public permet à un industriel de valider sa solution innovante. Celle-ci pourra ensuite être diffusée sur les marchés privés à un coût marginal réduit. De plus lorsque le fournisseur est une start-up, l'existence même d'un premier acheteur, notamment public, est susceptible de faciliter l'accès aux financements nécessaires à la croissance de la start-up.

Pour pousser les acheteurs publics à flécher leurs dépenses vers de la RD&I, le CEA recommande les améliorations et/ou modifications suivantes du droit :

- Prévoir directement dans le droit européen une dérogation à l'obligation de publicité et de mise en concurrence pour les achats de solutions innovantes (PPI) inférieurs à 200K€ ;
- Mettre la procédure avec négociation sur un pied d'égalité avec l'appel d'offres ;
- Créer un instrument financier de soutien aux PPI adossés au futur Fonds européen de compétitivité.

Par ailleurs, un enjeu majeur de la commande publique, y compris pour les marchés publics portant sur de la R&D ou des solutions innovantes, est sa **faible attractivité pour les fournisseurs.** Pour enrayer ce problème, le CEA propose les pistes suivantes :

- Autoriser la conclusion de PPI en gré à gré lorsque le montant est inférieur à 600K€, dans le cas particulier où le PPI fait suite à un PCP, afin rendre le PCP plus attractif ;
- Avoir une politique de propriété intellectuelle favorable au fournisseur, tout en tenant compte de la spécificité du modèle des RTO comme le CEA ;
- Considérer la possibilité que les Etats-membres se dotent de plans nationaux pour soutenir la RD&I, éventuellement en fixant des objectifs de dépenses fléchées vers la RD&I ;
- Prévoir des critères de sélection start-up-friendly.

La commande publique doit être pensée comme un levier de compétitivité et de souveraineté, ce qui suppose :

- Une préférence européenne : si un acheteur public consent à être le premier acheteur d'une solution innovante, celle-ci doit être industrialisée en Europe
- Prévoir des dérogations pour les marchés publics portant sur des domaines sensibles, dont la publicité a comme conséquence des pillages de données par des entités étrangères.

Introduction

La Commission européenne a érigé en priorités politiques de son mandat la compétitivité et la souveraineté de l'UE. Par son volume considérable et son effet d'entrainement sur l'ensemble de l'économie, la commande publique peut être un levier d'action majeur pour mettre en œuvre ces priorités politiques. Le CEA expose ici ses pistes pour mobiliser au mieux la commande publique au soutien de l'innovation, ce qui permettra des retombées importantes pour la compétitivité et la souveraineté à l'échelle de l'UE.

Le CEA fait ici valoir sa vision transversale de l'enjeu. D'une part, le CEA est un pouvoir adjudicateur, soumis aux règles françaises et européennes de la commande publique. D'autre part, le CEA est fournisseur de RD&I, avec un retour d'expérience sur des procédures comme celles du *pre-commercial procurement* ou du partenariat d'innovation.

L'Europe produit une recherche au meilleur niveau mondial, mais elle peine à l'industrialiser. Le rapport Draghi a ainsi montré que le déficit d'innovation est une raison du décrochage de la compétitivité européenne. Le déficit d'innovation crée également pour l'Europe des dépendances stratégiques sur des technologies étrangères. **La commande publique pourrait être un excellent levier pour pallier cette faiblesse européenne, en accompagnant la R&D vers le marché**, selon une logique de la demande (« *market-driven* »).

La commande publique devrait ainsi jouer le rôle de « *lead market* » pour les solutions innovantes. En agissant comme premier acheteur, le secteur public permet à un industriel de valider sa solution innovante en conditions réelles. Cette solution innovante pourra ensuite être diffusée sur les marchés privés à un coût marginal réduit. Ainsi, le secteur public accepte le surcoût lié à son rôle de premier acheteur pour dérisquer des marchés afin de favoriser la diffusion de l'innovation.

Dans la mesure où ce dérisquage représente un coût supplémentaire, **le législateur européen doit accompagner les acheteurs publics vers des achats de RD&I, par le moyen d'incitations et/ou d'obligations.** Symétriquement, la commande publique devrait être plus attractive pour les fournisseurs de solutions innovantes, notamment les PME. Les procédures sont longues et complexes. Les critères d'aptitude sont parfois prohibitifs pour les start-ups. Fournir de l'équipement innovant à un acheteur public représente parfois un débouché commercial médiocre en raison du temps important consacré aux procédures pour un volume de commande relativement faible. **La faible attractivité de la commande publique est un enjeu majeur en France et en Europe, qui dépasse les seuls achats de RD&I¹.**

Le droit actuel de l'UE prévoit déjà plusieurs mécanismes pour promouvoir les achats publics de RD&I, comme l'achat public avant commercialisation (PCP) ou l'achat public de solutions innovantes (PPI). Malgré l'existence de ces outils juridiques, l'UE fléche aujourd'hui seulement 10% de sa commande publique vers de la RD&I, tandis que la Corée est à 25%². **Cette sous-utilisation s'explique au moins en partie par un problème de pratique, comme a déjà pu le relever la Commission.** Néanmoins, le droit peut également être amélioré, pour mieux prendre en compte la réalité des enjeux de la RD&I et des contraintes qui pèsent à la fois sur acheteurs et fournisseurs. **En particulier, il faudrait introduire des dérogations ciblées à l'obligation de remise en concurrence entre un PCP et un PPI.**

¹ Voir par exemple le rapport du Sénat français du 8 juillet 2025 relatif à la commande publique

² Uptake of innovation procurement, rapport d'experts DG RTD, Novembre 2025

D'une manière générale, il existe deux leviers pour favoriser les achats publics de solutions innovantes : promouvoir l'offre, en renforçant l'attractivité pour le fournisseur. Promouvoir la demande, en dérisquant l'acquisition pour l'acheteur. Ces mesures de soutien à l'innovation par la commande publique doivent être combinées à des mesures de préférence européenne.

Simplifier et renforcer l'attractivité des achats de RD&I pour les acheteurs publics

[Sanctuariser dans le droit européen la dérogation à l'obligation de publicité et de mise en concurrence pour les PPI de moins de 200K €](#)

Le droit européen impose par principe une obligation de publicité et de mise en concurrence dès lors que la valeur du marché est supérieure à un seuil. Le droit français autorise le pouvoir adjudicateur à déroger à cette obligation de publicité et de mise en concurrence lorsque (1) le marché porte sur une solution innovante et (2) la valeur du marché est estimée à moins de 100 000 euros³. Le CEA accueille favorablement cette disposition dans son principe, mais il relève néanmoins son caractère plutôt limité en pratique, dans la mesure où 100 K€ reste un faible montant.

Le CEA suggère de sanctuariser directement dans le droit européen ce dispositif dérogatoire à l'obligation de publicité. **Le CEA suggère de directement prévoir au niveau européen un seuil de 200K€ au minimum, en dessous duquel un PPI pourrait être conclu sans obligation de publicité ni mise en concurrence.**

Dans le cas particulier où le PPI fait immédiatement suite à un PCP, alors le seuil de dérogation à l'obligation de publicité du PPI devrait être trois à cinq fois plus élevé, afin de rendre la commande publique plus attractive pour le soumissionnaire (voir p. 5 : Eviter une remise en concurrence entre PCP et PPIEviter une remise en concurrence entre PCP et PPI).

Le CEA souligne que la dérogation à d'obligation de publicité et de mise en concurrence n'a pas pour effet d'empêcher une mise en concurrence effective par le pouvoir adjudicateur.

[Privilégier la procédure avec négociation à un appel d'offres sans négociation](#)

Le risque de défaillance, qui est consubstantiel à toute activité de RD&I, peut **conduire le fournisseur à gonfler ses prix pour provisionner des imprévus**. C'est notamment pour cette raison que les procédures qui autorisent la négociation sont plus efficaces en matière d'achats innovants. En effet, de telles procédures permettent à l'acheteur et au fournisseur de prévoir ensemble les cas possibles de dysfonctionnement, ce qui réduit l'incertitude pour le fournisseur sur la marche à suivre en cas de défaillance. **L'appel d'offres, au contraire, interdit la négociation et peut donc conduire le fournisseur**

³ Article R2122-9-1 du code de la commande publique

à gonfler ses prix (dans des proportions parfois significatives et pour des marchés portant sur des prestations présentant des incertitudes) pour se protéger en cas de défaillance de sa solution.

Le recours à la procédure négociée devrait être autorisé de manière plus large, y compris pour les marchés publics n'ayant pas trait à la RD&I. Le pouvoir adjudicateur devrait pouvoir décider de manière discrétionnaire de passer la procédure négociée plutôt que par l'appel d'offres, sans avoir à se justifier.

Interrogations sur le partenariat d'innovation et le PCP

Le partenariat d'innovation a été inventé pour éviter la remise en concurrence entre PCP et PPI. Dans le partenariat d'innovation, la publicité et la mise en concurrence ont lieu au tout départ, avant même la phase de R&D. Cette mise en concurrence précoce permet d'éviter une remise en concurrence entre la phase de développement et la phase de commercialisation. Sur le papier, cette procédure paraît efficace, **mais le CEA relève que celle-ci peu utilisée en pratique.**

De son côté, le *Pre-commercial procurement* devrait être plus agile et plus rapide. La lenteur du lancement d'un PCP contraste avec le rythme rapide des évolutions technologiques sur certains secteurs comme le HPC et plus généralement le numérique, le quantique ou la cybersécurité par exemple. Le CEA s'interroge ainsi sur l'opportunité d'introduire un nouvel outil « ARPA-like » pour stimuler la R&D sur des composants, sous-systèmes ou solutions à l'état de l'art, en complément du PCP.

Le CEA se demande dans quelle mesure des PCP et des PPI plus simples et plus souples seraient plus efficaces que le partenariat d'innovation. Le CEA relève que ces outils sont confrontés à des problématiques communes comme les faibles marges de manœuvre budgétaires des acheteurs, ou l'épineux partage de la propriété intellectuelle.

Créer un instrument financier pour soutenir les achats publics de RD&I

Acheter une solution innovante représente généralement un surcoût par rapport à un simple achat sur étagère. D'une part, le prix nominal d'une solution innovante est souvent plus élevé qu'une solution sur étagère, ne serait-ce que parce qu'il faut mettre en place une nouvelle ligne de production. D'autre part, et de manière un peu plus difficilement quantifiable, il y a aussi un surcoût qui tient au risque de défaillance de la solution innovante. **Le risque et le surcout des marchés de RD&I désincitent leur utilisation par les acheteurs publics.**

Le CEA soutient à ce titre l'initiative de la DG RTD de créer un instrument financier pour dérisquer les marchés publics de solutions innovantes, avec l'appui de la Banque européenne d'investissement⁴. Un dispositif de **garantie permettrait d'assurer l'acheteur en cas de défaillance d'une solution industrielle (PPI) ou même en cas d'échec d'un projet de R&D.** Des subventions ou des prêts bonifiés pourraient également être envisagés selon les situations.

⁴https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/new-financial-products-derisk-innovation-procurement-2024-07-03_en

Le périmètre d'une telle mesure de soutien reste à définir. Quelle que soit la mesure de soutien, celle-ci ne doit pas avoir pour effet de déresponsabiliser l'attributaire du marché public. Un juste équilibre doit ici être trouvé pour que le prestataire ait toujours intérêt à fournir ses meilleurs efforts.

Le CEA relève que l'article 33 du projet de règlement sur FP10 prévoit qu'Horizon Europe puisse attribuer des subventions aux PCP et PPI. Prévoir un soutien aux PCP par le véhicule d'Horizon Europe semble pertinent, dans la mesure où il s'agit d'une activité de R&D relativement éloignée du marché. En revanche, **le CEA préconise que les instruments financiers de soutien aux marchés publics de solutions innovantes (PPI) soient plutôt intégrés au futur Fonds européen de compétitivité (FEC).** D'une part, le FEC disposera d'une palette d'instruments financiers plus large que les seules subventions. D'autre part, le FEC remplirait ici son rôle d'aligner la politique industrielle de l'UE avec sa politique de R&D.

Le CEA recommande de prévoir des conditions de soutien par l'UE qui soient particulièrement avantageuses lorsqu'un marché public innovant ou un PCP porte sur une technologie déjà financée par Horizon Europe. Le CEA alerte néanmoins sur les conséquences qu'un soutien communautaire pourrait avoir en termes de *reporting*. **Un soutien par le budget communautaire ne doit pas avoir pour effet des obligations de reporting excessives.** Si les obligations européennes de *reporting* sont trop lourdes, trop chronophages ou trop complexes, le pouvoir adjudicateur perdra tout intérêt à solliciter une aide de l'UE.

Les Etats-membres devraient également pouvoir contribuer ou abonder les financements communautaires pour soutenir les marchés publics RD&I. Les mécanismes d'aides d'Etat devraient être assouplis afin que les Etats-membres prévoient des facilités au niveau national pour soutenir par des outils financiers de leurs choix (subventions, prêts bonifiés, garanties) les marchés publics de RD&I.

En complément d'incitations financières, il pourrait également être opportun de fixer des objectifs d'achats de RD&I par les acheteurs publics européens, au moyen de plans nationaux pour les marchés publics (voir page 7: Créer plus d'opportunités en fixant une part de dépenses allouées à l'achats publics de de R&D et de solutions innovantes).

Renforcer l'attractivité des achats publics de RD&I pour les fournisseurs en créant des débouchés commerciaux

Eviter une remise en concurrence entre PCP et PPI

Les achats publics de R&D entrent dans le champ d'application des directives relatives à la commande publique à condition que deux conditions cumulatives soient remplies. Premièrement, si l'acheteur couvre 100% des coûts. Deuxièmement, si l'acheteur conserve 100% de la propriété intellectuelle. Un achat public qui ne répond pas à deux conditions est hors du champ des directives européennes de la commande publique, mais il reste soumis aux règles sur les aides d'Etat. Le *Pre-commercial procurement* (PCP) s'inscrit dans cette logique.

Le PCP n'est pas prévu dans un texte de nature contraignante (législatif ou d'exécution). Le PCP a été développé par la Commission dans une communication en 2007⁵, en tant que simple « approche » de l'achat de R&D. Même s'il est aujourd'hui plutôt peu pratiqué, le PCP est relativement connu, y compris par les organes européens (Fusion for Energy, calls dans Horizon Europe, etc) qui y ont parfois recours. L'approche du PCP repose sur un partage des risques et bénéfices entre l'acheteur et le fournisseur à un prix normal de marché, une compétition entre fournisseurs au cours d'un développement par phases, et une remise en concurrence avant l'achat de la solution innovante à grande échelle (PPI : *public procurement of an innovative solution*).

Le CEA préconise de prévoir des dérogations ciblées à cette obligation de remise en concurrence entre PCP et PPI. En effet, **cette obligation de remise en concurrence est particulièrement désincitative pour l'opérateur économique.**

Avoir réalisé avec succès la première phase du PCP est certes un atout pour le futur marché, mais cet avantage ne justifie pas la pertinence d'une remise en concurrence. Au contraire, **la remise en concurrence apparaît plutôt comme une perte de temps** et une source d'incertitude, d'autant plus forte que les procédures européennes sont complexes à naviguer pour les soumissionnaires, notamment les PME. La remise en concurrence n'entraîne pas ici une amélioration de la qualité des achats suffisante pour justifier son effet repousoir.

Le CEA suggère qu'un PPI d'un montant inférieur à 600K€ puisse être conclu en gré à gré dans le cas particulier où il fait immédiatement suite à un PCP. Autrement dit, le droit européen devrait faciliter l'enchainement entre PCP et PPI. Un juste équilibre doit ici être trouvé, l'objectif étant de rendre le PCP attractif pour le soumissionnaire, en lui offrant une perspective de retour commercial suffisamment importante. C'est pour cette raison que le CEA suggère un seuil au moins 3 à 5 fois plus élevé dans le cas où le PPI fait suite à un PCP, par rapport à un PPI standard.

Les règles du commerce international, notamment l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (WTO GPA), sont souvent présentées comme excluant de telles mesures au niveau de l'UE. Si les règles de l'OMC sont effectivement bloquantes, alors **le CEA suggère que l'UE négocie une dérogation.** Le CEA relève que les Etats-Unis s'affranchissent déjà depuis très longtemps de certaines de ces règles (Bay-H-Dole Act de 1980), et que la Chine ne joue pas non plus le jeu d'une concurrence internationale ouverte et réciproque.

Politique de propriété intellectuelle favorable au fournisseur de RD&I

Le CEA soutient l'idée que l'attractivité des marchés publics serait améliorée pour les soumissionnaires par une répartition de la propriété intellectuelle avantageuse pour le fournisseur. **Les marchés publics de RD&I doivent être pensés comme des lead markets, l'objectif étant de créer un effet d'entraînement («spill over effect ») sur le marché privé.** Dans cette optique, il est impératif que le fournisseur puisse répliquer et diffuser rapidement sa solution innovante, avec un coût marginal le plus faible possible. Cela suppose effectivement de **minimiser les contraintes de PI qui pèsent sur le**

⁵ COM(2007) 799 final du 14.12.2007 : « Achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe ».

fournisseur. C'est exactement pour cette raison que le Baye Doyle Act de 1980 prévoit de laisser un maximum de PI à l'attributaire du marché public.

Adapter les critères de sélection des candidatures aux PME et aux start-ups

Le pouvoir adjudicateur a la faculté d'exclure des prestataires sur la base de critères d'aptitude. Ces critères de sélection des candidatures sont indépendants de l'offre. Ils peuvent par exemple être relatifs à la solidité financière du soumissionnaire. Ces critères sont souvent bloquants pour les PME et les start-ups, car celles-ci sont financièrement moins solides que des grandes entreprises.

Par ailleurs, **les critères d'aptitude tels qu'ils existent aujourd'hui ne permettent pas au CEA d'exclure une offre à la crédibilité scientifique douteuse**, alors même que le CEA est hautement qualifié pour juger de la crédibilité scientifique des offres qui lui sont soumises.

Créer plus d'opportunités en fixant une part de dépenses allouées à l'achats publics de R&D et de solutions innovantes

Il pourrait être très opportun que les Etats-membres prévoient que leurs adjudicateurs consacrent une part de leurs dépenses à de la RD&I, en s'inspirant des modèles coréen et américain. Ces plans nationaux pourraient être soit contraignants (obligation effective), soit non contraignants. Ici, un juste équilibre doit être trouvé pour diminuer les risques d'effets de bord comme les achats forcés, ou le risque de fragmentation.

Concevoir la commande publique comme un instrument de souveraineté

Pour une préférence européenne

Le CEA défend l'idée que la commande publique doit être fléchée vers la RD&I car l'innovation est le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de compétitivité et de souveraineté que s'est fixés l'Union européenne. Le CEA propose dans cette optique de conforter le rôle des acheteurs publics en tant que premiers acheteurs de solutions innovantes. L'objectif est de créer un marché pour les fournisseurs innovants, tout en améliorant la qualité des solutions achetées par les pouvoirs adjudicateurs.

Une telle politique n'a de sens qu'à condition que les retombées industrielles aient lieu en Europe. **Dès lors, tous les mécanismes évoqués dans ce document, toutes les aides ou mesures de soutien ciblées doivent être conditionnées à une préférence européenne.** Si l'Europe joue le rôle de premier acheteur pour des entreprises innovantes dont l'appareil productif est localisé à l'étranger, cela reviendra en pratique à subventionner la R&D et l'industrie de nos concurrents. Cela agraverait le fossé de l'innovation entre l'Europe et ses concurrents, au lieu de le résorber.

Moduler l'obligation de publicité pour les marchés de droit commun mais relevant de domaines sensibles

Le droit européen de la commande publique impose par principe une obligation de publicité et de mise en concurrence dès lors que la valeur du marché est supérieure à un certain seuil. Cette obligation de publicité suppose que l'adjudicateur publie un cahier des charges qui soit librement accessible. Ce cahier des charges contient nécessairement des informations propres à l'adjudicateur ou à son projet. Or ces informations peuvent être hautement sensibles.

Le CEA alerte sur le fait que l'obligation de publicité conduit à des pillages de données sensibles par des entités étrangères. Il s'agit ici de marchés civils de droit commun mais dont le domaine est sensible. Cette fuite de données industrielles et technologiques sensibles enrave à la fois la sécurité et la compétitivité de l'Union. Le CEA recommande de mieux encadrer l'accès par des entités établies dans des pays tiers aux informations stratégiques des pouvoirs adjudicateurs européens.

Le CEA recommande fortement de prévoir des dérogations ciblées au principe de publicité, éventuellement fondées sur le caractère sensible du marché ou de l'acheteur. Par souci de rapidité, le caractère sensible d'un marché devrait faire l'objet d'une présomption simple lorsqu'il porte sur certaines technologies ou certains cas d'usage identifiés comme critiques par la Commission européenne, notamment au regard de leur caractère dual. Le CEA relève que la Commission a déjà identifié des technologies critiques dans de précédents documents programmatiques, comme son Livre blanc de la défense ou encore la *Defence Readiness Roadmap 2030*.

L'idée que la simple publication d'un marché puisse constituer une faille de sécurité est déjà communément acceptée. La directive relative aux marchés publics de sécurité et de Défense prévoit ainsi déjà, pour des raisons de souveraineté, des dérogations à l'obligation de publicité et mise en concurrence. Le CEA pointe la nécessité d'appliquer cette même logique à certains marchés civils. **La Commission ne ferait ainsi que tirer les conclusions de ses propres observations, ayant elle-même déjà constaté la dualité et le caractère hautement sensible de certaines technologies de deep tech.**

Les champions industriels sont la condition, et pas uniquement la conséquence, pour l'innovation

Le CEA soutient fortement les mécanismes de soutien aux start-ups, qui sont un excellent véhicule pour produire de l'innovation. Le CEA relève néanmoins que, pour être diffusée, une innovation doit être insérée dans un écosystème industriel complet.

Le besoin préalable d'un champion industriel mature pour diffuser la technologie des PME se vérifie de manière immédiate dans le cas des marchés publics de travaux, où la taille, la capacité d'intégration et la mobilisation de moyens techniques et financiers de grande ampleur sont des facteurs nécessaires.

Ainsi, la préférence européenne, y compris en matière d'innovation, ne doit pas être conçue uniquement comme un seul soutien direct aux start-ups..



Contact

Julie Oddou, Directrice déléguée aux affaires européennes, julie.oddou@cea.fr

Bertrand Bouchet, Représentant du CEA à Bruxelles, bertrand.bouchet@cea.fr

Hugo Tritz, Responsables des affaires publiques européennes, hugo.tritz@cea.fr

Voir d'autres positions du CEA :

- Voir la position du CEA sur le futur Fonds européen de compétitivité [ici](#)
- Voir la position du CEA sur FP10 [ici](#)