COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.12.2007
COM(2007) 799 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe

{SEC(2007) 1668}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Achats publics avant commercialisation: promouvoir l'innovation pour assurer des services publics durables et de qualité en Europe

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. Introduction

La communication sur "une stratégie d'innovation élargie pour l'UE"[1] soulignait l'importance des marchés publics pour renforcer la capacité d'innovation de l'Union tout en améliorant la qualité et l'efficacité des services publics. L'accent y était également mis sur les possibilités inexploitées d'achats publics avant commercialisation. Dans ses conclusions concernant cette communication[2], le Conseil invitait la Commission à donner des orientations sur les moyens de recourir aux règles de l'UE relatives aux marchés publics pour favoriser l'innovation. La résolution du Parlement européen de juin 2007 sur la transposition et l'application de la législation concernant les marchés publics[3] incitait aussi à recourir davantage aux achats publics avant commercialisation dans l'UE.

Le guide[4] récemment publié sur l'adoption, dans le secteur public, de produits, travaux et services innovants disponibles sur le marché recense dix éléments de bonnes pratiques permettant d'exploiter le potentiel des marchés publics pour favoriser l'innovation.

La présente communication porte sur le concept d'"achats publics avant commercialisation", c'est-à-dire en phase de recherche et développement (R&D) avant mise sur le marché. Aux fins de la présente communication, le terme "achats publics avant commercialisation" vise à décrire une approche de la passation des marchés de services de R&D autres que ceux dont "les fruits appartiennent exclusivement au pouvoir adjudicateur pour son usage dans l'exercice de sa propre activité, pour autant que la prestation de services soit entièrement rémunérée par le pouvoir adjudicateur"[5,6] et qui ne constitue pas une aide d'État. Plus précisément, en matière d'**achats publics avant commercialisation** :

(1) **Le champ d'application est limité aux services de R&D:** la R&D peut recouvrir des activités telles que la recherche et l'élaboration de solutions, le prototypage et la mise au point initiale d'une quantité limitée de produits ou services nouveaux sous la forme de série expérimentale (voir figure 1). "Le développement original d'un produit ou

---

1 COM(2006) 502 final.

2 Conclusions de la 2769e session du Conseil de l'UE "Compétitivité", 4 décembre 2006.

3 PE 2006/2084(INI).

4 SEC(2007) 280.

5 Dans ce cas, les directives sur les marchés publics ne s'appliquent pas (voir l'article 16, paragraphe f), de la directive 2004/18/CE et l'article 24, paragraphe e), de la directive 2004/17/CE). Ces exemptions ne concernent que les marchés publics de services de R&D et ne s'appliquent pas aux fournitures ou travaux de R&D.

6 Un marché prévoyant la fourniture d'autre chose que seulement des services est toujours considéré comme un marché public de services si la valeur des services dépasse celle des produits couverts par le marché.

service nouveau peut englober une production ou une fourniture limitée ayant pour but d'incorporer les résultats d'essais sur le terrain et de démontrer que le produit ou service se prête à une production ou à une fourniture en quantités conformément à des normes de qualité acceptables"[7]. La R&D ne comprend pas les activités de développement commercial comme la production ou la fourniture en quantité afin d'établir la rentabilité commerciale ou d'amortir les coûts de R&D, l'intégration, la personnalisation, les adaptations ou améliorations successives des produits ou procédés existants.

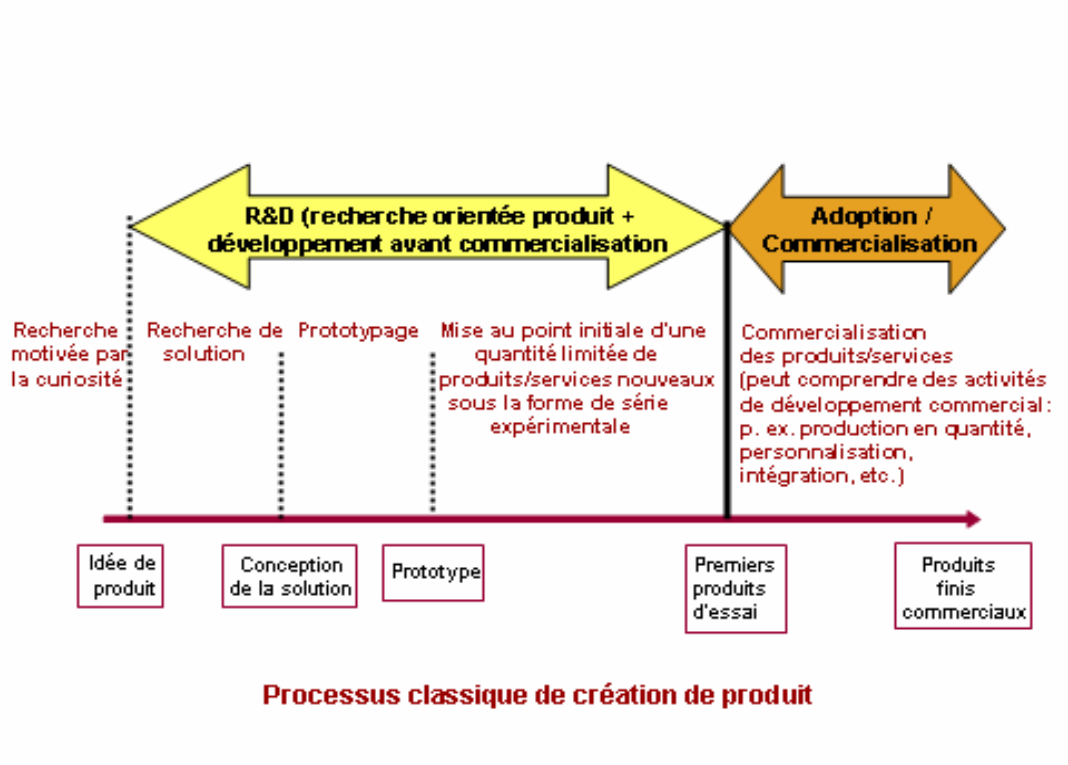


Figure 1: R&D par opposition à phase de commercialisation

(2) **Il y a partage des risques et des bénéfices**: dans les achats publics avant commercialisation, l'acheteur ne réserve pas les résultats de la R&D à son usage exclusif. Les pouvoirs publics et les entreprises partagent les risques et les bénéfices de la R&D nécessaire à la mise au point de solutions innovantes et plus performantes que celles disponibles sur le marché.

(3) **La passation de marché est concurrentielle pour éviter les aides d'État**: organiser le partage des risques et des bénéfices ainsi que l'ensemble du processus de passation de marché de façon à assurer, dans la plus grande mesure possible, concurrence, transparence, ouverture, équité et fixation des prix en fonction du marché permet à l'acheteur public de recenser les meilleures solutions que le marché peut offrir.

[7] Article XV de l'accord de l'OMC sur les marchés publics.

La présente communication vise à attirer l'attention des États membres sur les possibilités existantes, mais inexploitées, d'achats publics avant commercialisation. L'annexe[8] offre, à titre d'exemple, une possibilité de mettre en œuvre[9] le concept conformément au cadre juridique en vigueur. Comme on a encore peu d'expérience, dans l'UE, en matière d'achats publics avant commercialisation, il intéresse la Commission de déterminer dans quelle mesure ce type d'achats pourrait vraiment contribuer au développement de la R&D et de l'innovation dans l'Union et, partant, procurer des avantages concrets à la société et à l'économie. Par la présente communication ainsi que par le guide[4], la Commission aura exploré, comme le Conseil l'y a invitée, les possibilités que la législation de l'UE offre de favoriser l'innovation par les marchés publics, tant en phase de R&D que de commercialisation.

Les actions entreprises en matière d'achats publics avant commercialisation ne peuvent empêcher la concurrence de s'exercer en phase de commercialisation car les directives sur les marchés publics, et les principes du traité sur lesquels elles reposent, s'appliquent intégralement à cette phase.

2. Relever les défis sociétaux de l'Europe par les achats publics avant commercialisation

Dans l'Union, comme ailleurs dans le monde, le secteur public doit faire face à des défis sociétaux importants. Il s'agit, entre autres, de dispenser des soins de santé de haute qualité à un prix abordable pour affronter les conséquences du vieillissement de la population, de lutter contre le changement climatique, d'accroître l'efficacité énergétique, de faciliter l'accès à un enseignement de meilleure qualité et de gérer plus efficacement les menaces pour la sécurité.

Relever de tels défis peut exiger des solutions nouvelles et plus efficaces. Il sera nécessaire de disposer de nouveaux équipements, par exemple, pour effectuer de la recherche médicale de pointe, diagnostiquer les maladies à un stade précoce et trouver de nouveaux traitements, réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments et les transports publics, protéger la population, sans violer son intimité, des menaces pesant sur la sécurité. Certains des progrès nécessaires sont si exigeants au niveau technologique qu'il n'existe pas encore de solution commercialement stable sur le marché ou que les solutions existantes présentent des inconvénients qui justifient davantage de R&D. En élaborant des stratégies ambitieuses de passation de marché, y compris de marchés de R&D pour trouver de nouvelles solutions à ces problèmes, le secteur public[10] peut avoir un impact significatif sur l'efficacité des services publics à moyen et long termes ainsi que sur la capacité d'innovation et la compétitivité des entreprises européennes.

Par rapport à ses principaux concurrents[11], l'Europe doit également mieux faire en termes de capacité d'innovation. Le but de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi est non seulement de trouver des solutions au sous-investissement chronique dans la R&D, mais aussi d'accroître la capacité de l'Europe à transformer les inventions en produits et emplois nouveaux. Les entreprises ont mis en évidence l'adoption relativement lente des innovations dans le secteur public européen et la fragmentation de la demande des administrations comme d'importants problèmes qu'il faut régler afin d'écourter le délai de commercialisation et de rendre l'Europe plus attrayante pour les investissements dans l'innovation et la recherche.

---

8 SEC(2007) …

9 Fournir un exemple de mise en œuvre ne signifie pas qu'il ne puisse y avoir d'autres approches possibles.

10 Les marchés publics (17% du PIB de l'UE-25) représentent 35% des dépenses publiques de l'UE-25.

11 COM(2006) 589 final.

Les entreprises passent en général des marchés de R&D pour obtenir un avantage de premier arrivant. Dans le secteur public, on pourrait y recourir davantage pour améliorer l'efficacité et la qualité du service. Cela supposera, en particulier, que le secteur public mette au point des stratégies de passation de marché qui ne se limitent pas à l'acquisition de produits et services déjà commercialisés, mais qui consistent aussi à conclure des contrats de R&D pour de nouvelles solutions potentiellement plus performantes que celles disponibles sur le marché. La présente communication présente et définit une approche de la passation des marchés de services de R&D.

3. L'Europe peut mieux faire: passer des marchés de R&D stratégiques pour rester en tête

Les besoins du secteur public ont toujours constitué un moteur important de l'innovation dans nombre de domaines comme les télécoms, l'énergie, la santé, les transports, la sécurité et la défense. Dans un environnement concurrentiel mondialisé, il faut redéfinir le rôle du secteur public en tant que bénéficiaire et promoteur de l'innovation. Cela a été fait dans une large mesure chez les principaux partenaires commerciaux de l'UE – comme aux États-Unis et au Japon – où passer des marchés de R&D afin de répondre aux besoins du secteur public pour lesquels il n'existe pas de solution commerciale est un moyen important de favoriser l'innovation.

Parmi les solutions novatrices qui ont changé la vie et résulté de marchés de R&D, on peut citer la technologie IP (Internet Protocol), le GPS (Global Positioning System), le calcul à haute performance et des innovations majeures dans la technologie des semi-conducteurs. Plus récemment, la passation de contrats de R&D concernant des défis sociétaux concrets – comme le traitement des sols contaminés ou le diagnostic de la maladie d'Alzheimer – ont permis aux pouvoirs publics des États-Unis de créer de nouveaux marchés pour des applications des biotechnologies et nanotechnologies[15].

Dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, les institutions publiques aux États-Unis et au Japon[12] ont considérablement réduit le coût des stations de recharge des piles à combustible en passant des marchés de R&D. Cela a permis aux bus à pile à combustible de devenir une solution de transport public viable à haut rendement énergétique. En Chine, le plan national à long terme pour la science et les technologies de l'année dernière a officiellement instauré la passation de marchés publics technologiques comme moyen d'encourager l'innovation[13].

Le secteur public des États-Unis dépense 50 milliards de dollars[14] par an pour la passation de marchés de R&D, somme vingt fois plus élevée qu'en Europe et représentant à peu près la moitié du différentiel global d'investissement en R&D entre les États-Unis et l'Europe. Cela a souvent joué un rôle important dans l'amélioration de la qualité des services publics et dans l'apparition d'entreprises compétitives au niveau mondial[15].

---

12 "Commercialising University Research", document pour le programme Technologies durables de l'ESRC, Chris Hendry.

13 Articles 22 à 26 de la politique complémentaire des "Lignes directrices du plan national de développement S&T à moyen et long termes", service politique Xinhua, 2006.

14 Les chiffres cités correspondent au montant total des marchés publics de R&D et non des seuls marchés pouvant être considérés comme des achats publics avant commercialisation.

15 "US defence R&D spending: an analysis of the impacts", rapport EURAB, PREST, 2004.

S'agissant des dépenses consacrées à la passation de marchés de R&D, la différence entre les États-Unis et l'Europe est due principalement aux disparités dans les budgets affectés à la défense et à l'espace. Toutefois, aux États-Unis, dans les secteurs publics hors défense et espace, comme la santé, l'énergie, l'éducation et l'environnement, ce type de dépense reste quatre fois plus élevé. Cela représente un écart de 3,4 milliards de dollars en termes absolus[16]. Les experts[12,17] signalent des possibilités d'innovation inexploitées dans ces secteurs hors défense où l'Europe pourrait être à l'avant-garde.

Pour ce qui est du cadre applicable à la passation de marché, il y a de grandes différences réglementaires et politiques entre l'UE et d'autres pays. Aussi convient-il d'analyser les expériences évoquées plus haut afin de déterminer comment appliquer les leçons tirées au contexte européen.

4. Développement exclusif

Le développement exclusif signifie que l'acheteur public réserve les résultats et les bénéfices du développement (y compris les droits de propriété intellectuelle ou DPI) à son usage exclusif. Les entreprises ayant mis au point le produit ou service ne peuvent pas réutiliser ensuite ces résultats pour d'autres clients potentiels, ce qui se traduira généralement par un prix plus élevé.

Il y a toutefois des cas où le développement exclusif peut se justifier, par exemple lorsque l'acheteur public doit avoir des droits exclusifs sur les résultats des projets (dans des domaines liés à la défense ou la sécurité qui exigent le secret) ou lorsqu'il est le seul client concerné (mise au point d'équipement très spécifique).

D'après les experts[17], les acheteurs publics en Europe tendent à opter pour le développement exclusif. Dans la plupart des cas, en revanche, l'exclusivité des résultats des projets n'est pas indispensable à l'acheteur public[17] car celui-ci n'est que l'un des nombreux utilisateurs potentiels de la solution élaborée. En outre, les acheteurs publics oublient souvent le coût et le travail supplémentaires[18] nécessaires pour tirer profit des résultats. Sauf si les acheteurs publics ont un mandat et des plans précis pour exploiter commercialement les résultats de la recherche, il n'y a souvent aucune raison de supporter le coût et de courir les risques élevés du développement exclusif.

Dans ce cas, le développement exclusif peut freiner l'innovation. L'octroi de droits exclusifs à l'acheteur public dissuade les entreprises d'investir dans une commercialisation ultérieure. Et le prix élevé de la propriété exclusive des résultats d'un projet incite moins l'acheteur public à les partager avec d'autres acheteurs publics potentiels. Cela peut avoir comme conséquences :

---

16 Les chiffres sont tirés de "Precommercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle", rapport d'experts indépendants, mars 2006. En 2004, 15% du budget fédéral des marchés publics (49 milliards de dollars) étaient consacrés à la passation de marchés de R&D: 90,6% par des agences de défense et spatiales, et 9,4% par des agences hors défense. En 2004, moins de 1,5% du budget européen des marchés publics (2,5 milliards d'euros) étaient consacrés à la passation de marchés de R&D dont 49% concernaient la défense et l'espace.

17 "Public Procurement for research and innovation", rapport d'experts indépendants Wilkinson, 2005.

18 Par exemple, les frais et responsabilités liés à l'obtention et la conservation des DPI (dépôt, frais de maintenance, responsabilité en tant que détenteur dans le règlement judiciaire des litiges et différends avec les fournisseurs).

(1) **Une fragmentation du marché**: si, dans le même secteur, plusieurs acheteurs publics mettent au point leur propre solution à un problème analogue sans se partager les informations, il est peu vraisemblable que les multiples solutions élaborées soient adaptées aux marchés mondiaux.

(2) **Entraves financières à la passation de marché pour des solutions concurrentes:** lorsque plusieurs technologies et options de conception pourraient apporter une solution, le coût élevé du développement exclusif rend peu abordable la passation de marché pour des solutions concurrentes de différentes entreprises. Cela peut conduire à lier les acheteurs publics à un seul fournisseur.

(3) Occasions **manquées d'élaborer des solutions plus innovantes**: le développement exclusif accorde tous les bénéfices de la R&D à l'acheteur public, mais lui fait aussi courir tous les risques. Par conséquent, les acheteurs publics tendent à se concentrer sur les résultats proches du marché et manquent les occasions offertes par le développement de solutions plus innovantes qui pourraient être plus rentables pour le secteur public.

5. Achats publics avant commercialisation: passer des marchés de services de R&D en partageant les risques et les bénéfices aux conditions du marché

Dans les achats publics avant commercialisation, l'acheteur choisit de ne pas réserver les résultats de la R&D à son usage exclusif[5]. Selon la définition de la partie 1, les achats publics avant commercialisation représentent une approche de la passation des marchés de services de R&D qui suppose un partage des risques et des bénéfices[5] sans constituer une aide d'État[19]. Plus précisément, cette approche repose sur :

- Le partage des risques et des bénéfices selon les conditions du marché.
- Le développement concurrentiel par phases.
- La dissociation de la phase de R&D de la phase de diffusion commerciale de produits finis.

Le but est de rentabiliser davantage la mise au point de solutions innovantes pour les services publics dans une perspective plus large, plus mondiale.

5.1 Partage des risques et des bénéfices selon les conditions du marché

Suivant cette approche, l'acheteur public partage les résultats de la R&D avec d'autres pouvoirs publics et entreprises par la publication des résultats, leur normalisation ainsi que leur commercialisation.

Pour veiller à ce qu'une telle disposition soit profitable à l'acheteur public comme aux entreprises prenant part aux achats publics avant commercialisation, les risques et les bénéfices de la R&D sont partagés entre eux de sorte que les deux parties aient intérêt à promouvoir une large diffusion commerciale et l'adoption des nouvelles solutions.

[19] L'annexe (voir note de bas de page n° 8) fournit, à titre d'exemples, plus de détails concernant la mise en œuvre.

Lorsque les bénéfices partagés comportent des DPI et que certains droits de propriété sont accordés à des entreprises prenant part aux achats publics avant commercialisation, il faut veiller à ce que cela se fasse de façon à ne pas conférer aux entreprises une quelconque forme d'avantage dans les éventuels marchés futurs et à permettre à l'acheteur public d'accéder à une chaîne d'approvisionnement suffisamment étendue et concurrentielle. Par exemple, l'acheteur public peut exiger des entreprises participantes qu'elles accordent des DPI à des tiers selon des conditions commerciales équitables et raisonnables. L'acheteur public peut aussi exiger une licence gratuite pour l'exploitation des résultats de la R&D à usage interne.

Garantir que tous les soumissionnaires potentiels aient les mêmes chances implique aussi que le processus de passation de marché, y compris les dispositions en matière de DPI, ne soit discriminatoire pour aucun fournisseur potentiel, en particulier les PME.

Si le partage des risques et des bénéfices n'a pas lieu selon les conditions du marché et si le prix payé pour les services fournis est plus élevé que le prix du marché, on considérera généralement qu'il s'agit d'une aide d'État devant être notifiée et analysée par la Commission conformément aux articles 87 et 88 du traité CE et au Cadre pour les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation[20].

Pour faire en sorte que le partage des risques et des bénéfices ait lieu selon les conditions du marché, l'acheteur public qui partage un bénéfice de la R&D avec une entreprise participant aux achats publics avant commercialisation doit être dédommagé, au prix du marché, par cette dernière. Cela peut se faire sous la forme, par exemple, d'une remise de prix, par rapport au développement exclusif, qui corresponde à la valeur commerciale des bénéfices tirés et des risques encourus par l'entreprise[21].

Dans l'exemple de partage des risques et des bénéfices ci-dessus, les entreprises comme les acheteurs publics tirent profit d'une large diffusion commerciale et de l'adoption des solutions élaborées. Cela incite les deux parties à poursuivre la normalisation et la publication des résultats de la R&D et peut donc contribuer à limiter la fragmentation de la demande publique. La compensation financière que l'acheteur public obtient dès lors qu'il ne réserve pas tous les bénéfices de la R&D à son usage exclusif peut rendre plus abordable, par rapport au développement exclusif, la passation de marché pour des solutions d'entreprises concurrentes et de la R&D plus en amont.

La participation de l'acheteur public dès les premières phases de R&D est censée être plus rentable pour les raisons suivantes :

- Évaluer les performances des prototypes et produits expérimentaux dans un environnement fonctionnel réel permet aux acheteurs publics d'adapter la mise au point des produits aux priorités du client à un stade où il est encore possible d'influer sur les feuilles de route des entreprises et sur les normes en préparation. Pouvoir mieux anticiper la demande de nouvelles solutions écourte le délai de commercialisation des fournisseurs et aide les pouvoirs publics à adopter de nouvelles solutions plus rapidement.

---

[20] JO C 323 du 30.12.2006.

[21] La partie 4.3 de l'annexe (voir note de bas de page n° 8) contient davantage d'informations.

- Un engagement précoce dans le processus d'innovation permet aux pouvoirs publics de repérer très tôt les problèmes politiques et réglementaires potentiels qu'il faut régler afin d'assurer l'introduction à temps des nouvelles solutions dans les services publics et d'autres marchés.

- Un contrôle précoce de la compatibilité de la R&D au sein des entreprises avec les besoins concrets en matière de marchés publics augmente l'efficacité du processus de R&D et optimise les dépenses de R&D.

5.2 Développement concurrentiel par phases

Un autre moyen de limiter les risques et de réduire le coût de la R&D consiste à passer des marchés par phases, sur une certaine période de temps, et à faire jouer la concurrence entre entreprises pour disposer d'une série d'options (figure 2).

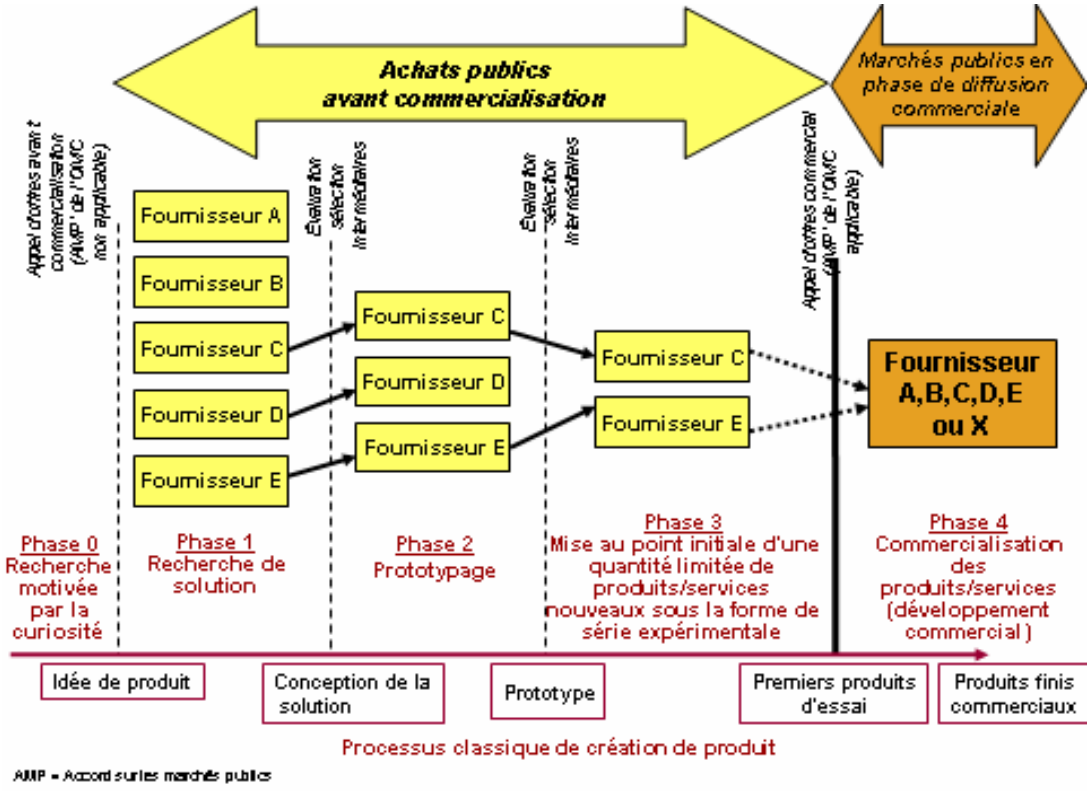


Figure 2: Exemple illustrant un processus d'achats publics avant commercialisation par phases

Cela repose sur les principes suivants :

- Lancer un défi commercial de façon ouverte et transparente et inviter plusieurs entreprises à élaborer, en concurrence, les meilleurs solutions possibles pour régler le problème.

- Analyser et comparer les avantages et les inconvénients d'autres solutions. Ce processus d'apprentissage mutuel entre acheteurs publics et entreprises permet d'avoir confirmation tant quant aux besoins fonctionnels et exigences de performance du côté de la demande, qu'aux capacités et limitations des progrès technologiques du côté de l'offre.

- Organiser la passation de marché comme un processus par étapes, impliquant des évaluations après chaque phase de R&D, afin de sélectionner progressivement les meilleures solutions. Cela permet aux acheteurs publics d'orienter le développement tout au long du processus pour répondre au mieux aux besoins du secteur public.

- Les efforts déployés après chaque phase de R&D pour assurer l'interopérabilité et l'interchangeabilité des produits entre les différentes solutions en cours d'élaboration conduisent à des normes ouvertes et évitent à ceux qui adoptent les premiers des solutions innovantes d'être pénalisés par la charge supplémentaire de mettre leur solution en conformité avec des normes établies a posteriori.

- Retenir au moins deux entreprises participantes jusqu'à la phase finale pour garantir un marché concurrentiel à l'avenir. Maintenir une pression concurrentielle bénéfique sur les fournisseurs permet aux acheteurs publics de tirer les meilleures solutions que le marché puisse offrir tout en évitant d'être lié à un seul fournisseur.

De plus, une entreprise qui a dû relever le défi du développement concurrentiel est mieux préparée pour aborder les marchés mondiaux et attirer des investissements extérieurs, comme les capitaux à risque, afin d'exploiter d'autres créneaux commerciaux. Cela est particulièrement important pour les PME.

À court terme, un processus de développement concurrentiel peut impliquer un investissement plus élevé par rapport à l'acquisition, auprès d'un seul fournisseur, d'une solution expérimentale de R&D limitée. Mais, à long terme, le rapport qualité/prix et le taux de réussite du processus de développement seront probablement plus élevés aussi. Il est également à prévoir que la recherche de solutions reconnues au niveau mondial plutôt qu'adaptées au niveau local, par la normalisation et la publication des résultats de la R&D, fera baisser le coût des solutions commerciales finales. Il est possible de réduire encore le coût et les risques inhérents à la R&D en groupant la demande avec d'autres acheteurs publics ainsi que par des incitations financières, de la part des organismes chargés de la politique d'innovation, destinées aux acheteurs publics. Il pourrait notamment s'agir de mécanismes de financement ou de partage des risques (voir annexe[8]).

5.3 Dissociation de la phase de R&D de la phase de diffusion commerciale de produits finis

En raison du risque d'échec inhérent à la R&D, il se peut que la réussite technologique ne soit pas toujours au rendez-vous. Ce n'est qu'une fois réalisés les achats publics avant commercialisation que les acheteurs disposent d'éléments d'essai comparatif permettant d'établir si les solutions mises au point sont vraiment plus performantes que celles disponibles au même moment sur le marché. Le fait qu'une entreprise ait effectué la R&D et mis au point une série expérimentale opérationnelle ne peut constituer, en soi, une garantie qu'elle remportera ensuite un contrat de fourniture en quantité.

Les achats publics avant commercialisation sont un exercice préparatoire permettant aux acheteurs d'éliminer les risques de R&D technologique de différentes solutions potentielles avant de s'engager à acquérir un produit commercial diffusé à grande échelle.

En les dissociant des marchés publics en phase de diffusion commerciale, il est possible d'axer les achats publics avant commercialisation sur l'acquisition des connaissances nécessaires pour déterminer les meilleures solutions que le marché peut offrir au moment de la diffusion commerciale, sans aboutir à une aide d'État unilatérale en faveur des entreprises.

Dissocier les achats publics avant commercialisation des marchés publics en phase de diffusion commerciale est également conforme aux dispositions de l'accord de l'OMC sur les marchés publics et des accords bilatéraux applicables. Excepté les accords sur l'EEE et de stabilisation et d'association avec des pays partenaires de la politique européenne de voisinage, l'UE n'a aucune obligation de traitement national[22] ni de non-discrimination vis-à-vis d'autres régions du monde en ce qui concerne la passation des marchés de services de R&D[6], mais elle en a pour les marchés de fournitures[23].

Comme les achats publics avant commercialisation portent sur les services de R&D, les acheteurs peuvent décider, au cas par cas et compte tenu du potentiel de l'Espace européen de la recherche[24], de l'ouverture mondiale des marchés et des conditions applicables.

6. Conclusions

La présente communication porte sur le besoin accru d'innovation dans le secteur public et propose une approche de la passation des marchés de services de R&D (achats publics avant commercialisation). Elle ouvre un débat sur les secteurs qui pourraient adopter l'approche présentée concernant les achats publics avant commercialisation. Ce débat doit être envisagé dans le contexte plus large du débat politique sur l'innovation et les marchés pilotes induits par l'offre et la demande[25]. Les achats publics avant commercialisation diffèrent des autres instruments en faveur de l'innovation – comme les subventions, les incitations fiscales, l'accès au financement, les initiatives technologiques conjointes, etc. – et les complètent. Envisagés dans un cadre politique coordonné comprenant la normalisation, la réglementation et l'acquisition d'autres biens et services innovants, ils pourraient écourter le délai de commercialisation et favoriser l'acceptation commerciale de nouvelles technologies.

Comme les échéances des dépenses publiques sont souvent plus courtes que celles de l'innovation technologique, le débat pourrait d'abord porter sur les besoins concrets du secteur public, à moyen et long termes, qui exigeraient de nouvelles solutions techniques. Les pouvoirs publics concernés et la Commission pourraient ensuite évaluer la contribution potentielle des stratégies d'achats publics avant commercialisation à la réalisation des objectifs politiques pertinents.

Sur la base de ce débat, la Commission étudiera, au second semestre de 2008, la possibilité de proposer un ensemble d'actions relatives aux achats publics avant commercialisation dans des domaines définis comme une priorité politique en fonction des analyses d'impact pertinentes. Elle analysera, en particulier, les éventuels besoins de nouvelles plateformes de coopération en matière d'achats publics avant commercialisation.

---

22 L'obligation de traitement national implique que les États membres ne fassent pas de discrimination entre services ou prestataires de services nationaux et étrangers.

23 Cette obligation ne concerne pas uniquement les produits finis commerciaux. Les contrats de fourniture de R&D ne sont pas non plus exemptés de l'obligation de non-discrimination.

24 COM(2007) 161, livre vert sur l'EER.

25 COM(2007) …, Marchés pilotes: une initiative pour l'Europe.

À titre de mesure allant dans ce sens, la Commission pourrait soutenir la constitution, au niveau européen, de réseaux sur les achats publics avant commercialisation. Elle peut envisager de déterminer les domaines d'intérêt public faisant l'objet de ces réseaux, tels que l'efficacité énergétique, la protection de l'environnement[26], les services de santé, la sécurité, etc.[27] Ils pourraient ensuite fournir des exemples d'achats publics avant commercialisation dans ces domaines d'application, de façon à promouvoir l'approche et l'échange d'expériences entre parties intéressées.

[26] Pour plus d'infos sur les marchés publics écologiques: http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

[27] Par exemple, les ministères et agences de dix États membres se sont déjà regroupés dans le cadre d'une action de coordination européenne afin de partager leurs expériences sur le meilleur moyen de passer un marché concernant l'élaboration de solutions techniquement exigeantes qui répondent aux besoins du secteur public (www.omc-ptp.eu). L'initiative du Danemark et de la Suède d'étudier conjointement la passation de marchés de R&D dans le domaine de la santé en ligne (http://www.si-oresund.org/in_english.6) en est un autre exemple.