



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.12.2004
COM(2004) 841 final

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

**Plan d'action pour la mise en œuvre du cadre juridique
des marchés publics électroniques**

{SEC(2004)1639}

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

**Plan d'action pour la mise en œuvre du cadre juridique
des marchés publics électroniques**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	4
2.	Objectifs et actions.....	4
2.1.	Garantir le bon fonctionnement du marché intérieur pour la passation électronique des marchés publics.....	4
2.2.	Accroître l'efficacité des marchés publics, améliorer la gouvernance et la compétitivité.....	9
2.3.	Œuvrer en vue de l'établissement d'un cadre international pour les marchés publics électroniques.....	13
3.	Mise en œuvre du plan d'action sur les marchés publics électroniques et suivi.....	13

1. INTRODUCTION

La présente communication propose un plan d'action pour la mise en œuvre du nouveau cadre juridique des marchés publics électroniques adopté en avril 2004 dans le paquet législatif constitué par les directives 2004/18/CE et 2004/17/CE sur les marchés publics. Celles-ci prévoient un cadre cohérent permettant une passation électronique des marchés publics ouverte, transparente et non discriminatoire, établissent des règles pour les appels d'offres électroniques et fixent les conditions nécessaires à des techniques d'achat modernes reposant sur les moyens de communication électroniques.

Une généralisation de la passation des marchés en ligne peut permettre aux pouvoirs publics de réaliser jusqu'à 5 % d'économies sur les dépenses engagées et faire économiser aux acheteurs et aux fournisseurs de 50 % à 80 % des frais de transaction. Même s'il est difficile de quantifier les avantages en termes de concurrence et d'efficacité à travers toute l'UE, une augmentation de la concurrence et de l'efficacité dans les marchés publics peut avoir une incidence – directe et indirecte – sur l'ensemble de l'économie et jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs de Lisbonne.

Toutefois, une mauvaise introduction des procédures de passation en ligne risque fort de provoquer une fragmentation du marché. Les obstacles juridiques, techniques et organisationnels pouvant résulter de la passation des marchés en ligne sont l'un des plus grands défis auxquels doivent faire face les décideurs.

Les consultations conduites par la Commission¹ dans le cadre de l'analyse d'impact confirment l'intérêt d'un plan d'action. Les États membres, les pays candidats et les entreprises sont prêts à y participer. S'appuyant sur les efforts entrepris pour moderniser les marchés publics européens et pour les rendre plus ouverts et plus compétitifs, la Commission propose des mesures selon trois axes:

- *Garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, lorsque les procédures de passation de marchés sont réalisées électroniquement;*
- *Accroître l'efficacité des marchés publics et améliorer la gouvernance;*
- *Œuvrer en vue de l'établissement d'un cadre international pour les marchés publics électroniques.*

2. OBJECTIFS ET ACTIONS

2.1. Garantir le bon fonctionnement du marché intérieur pour la passation électronique des marchés publics

2.1.1. Mettre en œuvre le cadre juridique correctement et dans les délais prévus

Les États membres sont invités à mettre en œuvre le nouveau cadre juridique d'ici au 31 janvier 2006, mais il est impossible d'exclure certains retards. L'adoption en temps voulu des nouvelles dispositions en matière de passation de marchés en ligne est très importante

¹ SEC(2004) 1639, Analyse d'impact étendue pour un plan d'action sur les marchés publics électroniques, document de travail des services de la Commission.

pour éviter les obstacles et les distorsions à la concurrence. Elle est également essentielle pour que la passation électronique des marchés se développe rapidement et soit utilisée efficacement par les opérateurs économiques. Les États membres devront déployer tous les efforts nécessaires pour respecter la date limite fixée dans les directives.

Une interprétation erronée ou divergente des nouvelles règles peut entraver les échanges transfrontaliers et finir par fragmenter le marché. La Commission suivra de près la transposition et encouragera des échanges appropriés avec les États membres au moment de l'élaboration afin de contribuer à la bonne compréhension du cadre juridique. Elle publiera un document d'interprétation sur les exigences juridiques de la passation électronique des marchés publics. Dans le même temps, des logiciels simulant le nouvel environnement électronique seront disponibles pour soutenir la formation des administrations et des entreprises.

- **Au 1^{er} trimestre 2005:** la Commission publiera un document d'interprétation sur les nouvelles règles de la passation électronique des marchés publics.
- **Au 1^{er} trimestre 2005:** la Commission mettra à disposition des logiciels en ligne permettant aux pouvoirs adjudicateurs et aux opérateurs économiques de se familiariser avec les nouvelles dispositions et avec les nouveaux outils de la passation électronique des marchés.
- **En 2005:** la Commission apportera aux États membres l'assistance adéquate pour la transposition des nouvelles dispositions juridiques.

2.1.2. Compléter le cadre juridique par les outils de base adéquats

90 % des avis transmis pour publication sur TED² sont encore en version papier. Les formulaires standard établis par la directive 2001/78/CE ont légèrement amélioré la situation. Le traitement de ces formulaires papier implique néanmoins toujours des coûts élevés, retarde la publication et augmente les risques d'erreurs.

Les nouvelles directives ne prévoient pas un système de notification entièrement électronique: cela ne serait, en effet, pas réalisable à brève échéance en raison des niveaux différents de développement et de pénétration des moyens électroniques dans les États membres. Une approche progressive a donc été retenue. La Commission adoptera, début 2005, un règlement sur les formulaires standard: celui-ci adaptera les formulaires existants aux éléments introduits par les nouvelles directives, notamment les enchères électroniques, les systèmes d'acquisition dynamiques et les profils d'acheteurs. D'ici fin 2006, la Commission proposera une nouvelle génération de formulaires standard électroniques structurés qui permettront la collecte, le traitement et la diffusion électroniques de tous les avis de marchés publics couverts par les directives. Cette nouvelle génération de formulaires devrait faciliter la production automatique de résumés dans toutes les langues officielles de l'UE et devrait être facile à intégrer dans tous les systèmes de marchés publics électroniques en exploitation. L'établissement d'un annuaire électronique d'acheteurs publics européens doit également être envisagé.

Les nouvelles directives rendent obligatoire l'emploi du Vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV), introduit par le règlement n° 2195/2002/CE. La passation électronique des marchés offre de nouvelles possibilités d'utilisation du CPV: elle permet, par

² « Tenders Electronic Daily », le site officiel de l'UE qui publie tous les avis exigés par les directives sur les marchés publics.

exemple, de structurer et d'analyser les dépenses liées aux procédures ou d'établir des statistiques. Le CPV est actuellement en cours de révision en vue d'être adapté à une utilisation dans un environnement entièrement électronique. À cette fin, une étude, à laquelle les États membres et les parties intéressées seront invités à contribuer activement, a été lancée. Si elle apporte les résultats escomptés, elle devrait conduire à un modèle de classification internationale de premier ordre pour les marchés publics.

- **Début 2005:** la Commission adoptera de nouveaux formulaires standard tenant compte des nouvelles procédures et de l'utilisation des moyens de communication électroniques.
- **D'ici début 2006:** la Commission présentera des propositions de révision du Vocabulaire commun pour les marchés publics sur la base des résultats de l'étude en cours.
- **D'ici fin 2006:** la Commission présentera un projet de système entièrement électronique pour la collecte et la publication des avis de marchés sur TED.
- **D'ici fin-2007:** les États membres mettront en œuvre les systèmes entièrement électroniques au niveau national, y compris les outils appropriés pour un système de réception des avis et de publication sur TED.

2.1.3. Supprimer/éviter les obstacles en recourant aux procédures de passation électronique des marchés publics

Les obstacles que les entreprises redoutent le plus dans les procédures transfrontalières de passation de marchés sont la conception inadaptée des systèmes d'appels d'offres et l'incompatibilité des normes informatiques. La diversité et l'incompatibilité des solutions techniques peuvent rendre l'accès aux systèmes de marchés électroniques impossible pour les fournisseurs ou dissuader ceux-ci de participer en raison des difficultés supplémentaires ou des coûts plus élevés qu'elles engendrent. Les obstacles peuvent être d'ordre fonctionnel comme technique.

Lorsqu'ils passent aux marchés publics en ligne, les États membres doivent être guidés, à tous les stades, par un concept fondamental qui est le suivant: les moyens de communication et outils utilisés dans les systèmes de marchés électroniques doivent être non discriminatoires, généralement disponibles et inter opérables et ne doivent en aucun cas restreindre l'accès des opérateurs économiques à la procédure de passation de marchés.

Afin de prévenir l'apparition d'obstacles électroniques, les États membres doivent se baser, lors de l'élaboration de la législation et de la conception des systèmes de passation électronique de marchés, sur les résultats du projet relatif aux exigences fonctionnelles mené par IDA³. Les résultats de ce projet seront validés par la Commission et les États membres à la lumière du document d'interprétation que la Commission publiera en 2005.

Pour renforcer la confiance dans les marchés publics électroniques, il convient d'encourager l'élaboration de mécanismes de vérification de la conformité. La Commission recommande vivement que, conformément aux directives, les États membres mettent en place ou maintiennent des mécanismes d'accréditation volontaire afin de vérifier que les systèmes de passation électronique sont conformes aux exigences des directives. Un mécanisme européen s'appuyant sur ces dispositifs nationaux et les intégrant semblerait très souhaitable pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. La Commission et les États membres devront examiner, grâce à une étude de faisabilité, le développement d'un mécanisme *TRUST*

³ Interchange of Data Between Administrations programme – programme pour l'échange de données entre administrations.

(*Transparent Reliable Unhindered Secure Tendering* – Passation de marchés transparente, fiable, sans entrave et sécurisée) reposant sur les exigences fonctionnelles.

Certains problèmes horizontaux risquent d'affecter le fonctionnement du marché intérieur et l'acceptation de la passation électronique des marchés. Les difficultés éventuelles sont liées à l'utilisation de signatures électroniques avancées, notamment de signatures basées sur un certificat qualifié et créées par un dispositif sécurisé de création de signatures (appelées ci-après «signatures qualifiées»).

Les nouvelles directives ne définissent pas le type de signature devant être utilisé dans les appels d'offres électroniques. Les États membres – dont les concepts juridiques de signature diffèrent – peuvent donc choisir leur niveau d'exigence conformément à la directive 1999/93/CE sur les signatures électroniques. Cependant, ces directives obligent tout acheteur public dans l'UE à reconnaître, recevoir et traiter toute offre présentée, le cas échéant, avec une signature qualifiée et les certificats l'accompagnant, quels que soient son pays d'origine dans l'UE ou ses caractéristiques techniques, et même lorsque cette offre contient des documents de différentes origines (provenant par exemple d'un consortium de fournisseurs) et porte éventuellement des signatures de niveaux et de sources différents (par exemple de différentes autorités nationales).

Les marchés publics électroniques deviennent ainsi le premier secteur dans lequel les entreprises utilisent des signatures qualifiées dans des transactions avec des autorités publiques d'un État membre autre que leur pays d'origine. Les grandes différences existant entre les signatures qualifiées requises par certains États membres constituent donc un important motif de préoccupation. Les problèmes d'interopérabilité décelés malgré l'existence de normes⁴ et l'absence d'un marché européen bien développé pour ce type de signatures représentent un obstacle réel et peut-être constant à la passation électronique transfrontalière des marchés publics⁵.

Un projet, intitulé Bridge/Gateway CA, a été lancé en 2002 dans le cadre du programme IDA. Il porte sur la question de la reconnaissance et de la fiabilité des certificats électroniques émis par les différents organismes de certification (OC) dans le cadre de l'échange de messages sécurisés et de signatures entre les différentes administrations nationales. Les résultats de ce projet pilote, qui comprendront des recommandations sur les aspects techniques, organisationnels et opérationnels de ces questions, seront disponibles vers la mi-2005. Bien qu'abordant certains thèmes liés aux marchés publics électroniques cela ne sera toutefois pas suffisant pour résoudre les problèmes mentionnés plus haut avant l'échéance de 2006. En s'appuyant sur les efforts actuels et après avoir pris connaissance du point de vue de l'industrie, les États membres et la Commission devront collaborer sur un projet opérationnel afin de trouver rapidement une solution basée sur le principe de reconnaissance mutuelle. À ce stade, la Commission pencherait pour une option permettant de tester et de promouvoir des solutions permettant l'utilisation transfrontalière des signatures qualifiées. Toute solution identifiée devrait être facile à généraliser dans d'autres domaines d'activité. Dans l'intervalle, la Commission recommande aux États membres d'examiner toutes les mesures transitoires

⁴ Conformément à la directive 1999/93/CE, les normes techniques ont été adoptées dans le cadre du groupe ESI de l'ETSI et du Workshop e-Sign du CEN/ISSS.

⁵ Pour une analyse détaillée voir «The legal and market aspects of electronic signatures», Study for the European Commission, Interdisciplinary Centre for Law and Information Technology, KUL, Leuven, octobre 2003.

appropriées, par exemple l'envoi d'une confirmation papier pour les soumissionnaires dont la signature électronique ne correspond pas à celle exigée.

L'absence d'outils de commande et de facturation en ligne généralisés et inter opérables dans le marché intérieur a également pour conséquence que les fournisseurs ne peuvent pas participer sur un pied d'égalité aux marchés publics transfrontaliers. À l'heure actuelle, ce type de transactions est peu utilisé dans la pratique et uniquement sur une base facultative. La Commission continuera à suivre la situation, pendant que des solutions seront recherchées dans le cadre des activités de normalisation mises en œuvre par l'UE.

- **En 2005:** les États membres et la Commission testeront, affineront et valideront les résultats du projet sur les exigences fonctionnelles communes IDA pour les systèmes de passation électronique de marchés, en s'appuyant sur l'étude IDA 2004 faite dans ce même domaine.
- **Début 2006:** les États membres examineront si tous les systèmes de marchés publics électroniques en exploitation ont été adaptés aux exigences des directives.
- **D'ici mi-2005:** les États membres mettront en place des mécanismes nationaux d'accréditation afin de vérifier la conformité des systèmes d'appels d'offres électroniques avec le cadre juridique.
- **D'ici fin 2005:** les États membres et la Commission examineront par le biais d'une étude de faisabilité la possibilité d'introduire ou non un mécanisme d'accréditation européen.
- **En 2005-2006:** la Commission proposera une action dans le cadre du programme IDABC afin d'aider les États membres à coordonner la mise en œuvre de l'utilisation des signatures qualifiées avancées en vue de résoudre les problèmes d'interopérabilité⁶.
- **D'ici au 31 janvier 2006:** les États membres mettront en application les signatures électroniques qualifiées inter opérables, si le droit national applicable le requiert.

2.1.4. Détecter et résoudre progressivement les problèmes d'interopérabilité

Il ressort clairement de ce qui précède que les problèmes d'interopérabilité persistent ou que d'autres pourront encore apparaître. Certains ont déjà été décelés et des actions appropriées ont été mises en œuvre; d'autres devraient être révélés par l'analyse des écarts (*gap analysis*) réalisée actuellement par le CEN/ISSS⁷ au sujet des besoins d'interopérabilité dans les marchés publics électroniques. L'interopérabilité devra toutefois demeurer une préoccupation constante. Les évolutions techniques et opérationnelles obligent à réviser et à améliorer en permanence les systèmes existants couvrant toutes les étapes de la procédure d'achat. Les normes dans ce domaine sont dictées par le marché. Les aspects pertinents de certains projets de recherche et développement dans le domaine des marchés publics électroniques doivent également être pris en considération. Les pouvoirs publics doivent suivre et travailler sur des solutions inter opérables en mettant en place un dialogue avec les différentes parties impliquées au niveau national ou européen et surveiller les évolutions du commerce électronique inter-entreprises (B2B) afin de ne pas laisser un fossé se creuser entre les marchés publics et privés.

⁶ Le Parlement européen et le Conseil ont officiellement arrêté le 21 avril 2004, la décision 2004/387/CE établissant le nouveau programme IDABC. Se fondant sur les réalisations du programme IDA précédent son but est d'identifier, de soutenir et de promouvoir le développement des services paneuropéens interopérables de e-Government à partir de 2005.

⁷ Centre Européen de Normalisation/ Groupe de travail sur les systèmes de standardisation de la société de l'information

La Commission continuera de surveiller l'apparition de problèmes d'interopérabilité dans le marché intérieur et dans les échanges internationaux et si nécessaire examinera la possibilité de donner des mandats de standardisation. Il serait souhaitable de poursuivre les travaux actuels de l'atelier «Marchés publics électroniques» d'IDA et de suivre l'évolution de la situation afin de pouvoir partager les l'information sur les spécifications et les bonnes pratiques.

- **D'ici le 1^{er} trimestre 2005:** le CEN/ISSS achèvera l'analyse des écarts (*gap analysis*) sur les besoins d'interopérabilité nécessaires pour une passation électronique des marchés publics efficace.
- **2005-2007:** la Commission proposera de poursuivre les activités sur les marchés publics électroniques dans le cadre du programme IDABC en vue d'un échange et d'une discussion sur les questions d'interopérabilité et sur l'évolution de la situation dans les États membres.
- **2005-2007:** la Commission et les États membres promouvront les activités de normalisation au niveau européen et resteront en contact avec les organismes internationaux de normalisation.

2.2. Accroître l'efficacité des marchés publics, améliorer la gouvernance et la compétitivité

2.2.1. Accroître l'efficacité des marchés publics et améliorer la gouvernance

La mise en place d'un système de marchés publics en ligne exige des modifications juridiques, institutionnelles et organisationnelles à de nombreux niveaux. Les États membres devront décider du type et de l'ampleur des achats à informatiser, des stratégies à mettre en œuvre, des systèmes et outils à utiliser et du niveau d'administration à impliquer. Les risques d'échec ne sont pas négligeables. Il est donc essentiel de planifier et de suivre de près ces efforts.

L'augmentation de l'efficacité dépendra du degré d'automatisation dans l'ensemble du secteur des marchés publics, même si un développement progressif de la passation électronique des marchés a plus de chances de maximiser les avantages, tant pour le secteur public que pour le secteur privé. La Commission invite tous les États membres à transposer de la façon la plus complète dans leur législation nationale tous les aspects du paquet législatif. Les pouvoirs publics devront toutefois pouvoir moduler et ajuster progressivement la mise en œuvre des nouveaux outils et techniques électroniques. Ils devront en particulier faire attention à une éventuelle centralisation excessive ou abusive des achats, à un recours inapproprié aux enchères électroniques et à la préférence donnée aux systèmes d'acquisition fermés (accords-cadres par exemple) plutôt qu'aux systèmes ouverts. De telles pratiques peuvent annuler les avantages qu'apporte une efficacité accrue.

Pour optimiser les avantages, les États membres devront établir des plans nationaux qui devront être complétés par des plans individuels, notamment pour les acheteurs les plus puissants. Il ne serait pas utile de fixer des objectifs et des méthodes uniformes pour généraliser les marchés électroniques, puisque les conditions varient considérablement d'un État membre à l'autre. La Commission devra, au besoin, assister les États membres dans cet exercice et faciliter la diffusion et le partage des informations. Elle en assurera également le suivi par le biais d'indicateurs appropriés utilisant des données provenant de la base de données TED. Le Réseau des marchés publics créé à Copenhague en janvier 2003 pourra constituer un forum pour les échanges entre les États membres.

L'augmentation de l'efficacité est également tributaire de l'automatisation de certains types d'opérations, comme la facturation, la commande et le paiement. Aujourd'hui à un stade peu avancé, leur développement pourrait reprendre sous l'effet de la normalisation et de l'automatisation des systèmes financiers et budgétaires. Suite à un mandat donné par la Commission, le CEN/ISSS a évalué les exigences en matière de normes et finalise un document d'orientation détaillé sur la mise en œuvre de la directive 2001/115/CE relative aux factures électroniques. De plus, IDA mène actuellement un projet en vue de développer des schémas XML pour les marchés publics électroniques, y compris la facturation et la commande en ligne. Il convient de poursuivre les efforts dans ce domaine afin de parvenir à des solutions inter opérables

Sans une image statistique détaillée des marchés publics, il n'est guère possible d'élaborer des politiques nationales appropriées. Les informations statistiques existantes sont, pour la plupart, incomplètes et les mécanismes de collecte des données sont mal organisés. La passation électronique des marchés publics offre la possibilité de remédier à cette situation. La Commission mobilisera le CCMP (Comité Consultatif sur les Marchés Publics) et le groupe de travail sur les informations statistiques afin de tirer pleinement parti de l'introduction des nouvelles technologies de passation électronique des marchés.

- **D'ici fin 2005:** chaque État membre préparera un plan national pour l'introduction de la passation électronique des marchés publics qui fixera des objectifs de performance mesurables et tiendra compte des besoins nationaux spécifiques.
- **D'ici fin 2005:** chaque État membre encouragera les différents acheteurs nationaux à préparer un plan semblable, puis coordonnera et suivra la mise en œuvre de ces plans.
- **En 2005-2006:** la Commission continuera à suivre les travaux sur les factures électroniques menés par le CEN/ISSS et proposera la poursuite, des activités XML sur la facturation et la commande en ligne engagées en 2003-2004 dans le cadre du programme IDABC.
- **D'ici fin 2006:** les États membres établiront des systèmes électroniques efficaces pour la collecte et le traitement des statistiques des marchés publics.

2.2.2. *Accroître la compétitivité des marchés publics dans toute l'UE*

D'après la consultation en ligne que la Commission a menée auprès des entreprises, la transparence apparaît, avec la confiance dans l'équité des procédures d'attribution, comme l'un des principaux aspects de l'informatisation des marchés publics. Les moyens électroniques offrent davantage de transparence, puisqu'ils permettent une diffusion simple et rapide des informations sur les marchés et réduisent la possibilité et la facilité de frauder. Ils peuvent également améliorer la qualité de la gestion des marchés publics, y compris le suivi et la prise de décision. Les pratiques en matière de diffusion des informations relatives aux marchés publics varient d'un État membre à l'autre, tout comme les exigences en matière de traçabilité et de contrôle des opérations de passation de marchés. Le Réseau des marchés publics pourrait jouer un rôle actif dans l'échange des informations et pratiques sur ces questions. La Commission pourrait soutenir un exercice d'évaluation comparative en vue de comparer et mesurer les performances.

La majorité des entreprises considère que la passation des marchés en ligne devrait nécessiter moins d'efforts que les procédures traditionnelles. Les orientations et dispositions administratives nationales régissant les procédures de passation des marchés publics ont été conçues en vue d'un traitement des opérations sur papier. Les moyens électroniques offrent de

nouvelles possibilités de rationaliser les procédures et de faire réaliser aux fournisseurs des économies de temps et d'argent. La réussite dépend de la capacité à transformer les pratiques hors ligne en services en ligne pleinement opérationnels. Cela exige de repenser le service offert et de réorganiser les différents processus.

Afin de généraliser les marchés publics électroniques, il est important de prendre toutes les mesures pour réduire les formalités administratives. La normalisation et la restructuration des documents d'entreprise ainsi qu'une plus grande uniformisation des dossiers d'appels d'offres devraient faciliter l'automatisation de certaines routines d'achat et permettre aux deux parties de se concentrer sur le fond.

Les nombreux certificats et autres documents exigés aux entreprises caractérisent de la charge administrative qui repose sur celles-ci. Ceux-ci sont rarement disponibles sous forme électronique. En outre, ils doivent pouvoir être utilisés et acceptés au-delà des frontières nationales. Dans le cadre du CCMP, la Commission et les États membres analyseront et compareront les résultats obtenus au niveau national dans ce domaine en vue de convenir, début 2006, d'un ensemble commun de certificats électroniques, au moins pour ceux le plus fréquemment demandés. Les marchés publics électroniques constitueraient une excellente base de test pour l'élaboration de tels services de gouvernement en ligne. La Commission proposera cette action aux États membres.

L'utilisation de catalogues électroniques est une autre question clé. L'utilisation généralisée de ceux-ci est importante notamment pour impliquer les Petites et Moyennes Entreprises (PME) dans les marchés publics. Les applications actuelles permettent aux entreprises de présenter leurs produits et services aux entités contractantes en mettant en œuvre un volume raisonnable de ressources, de temps et d'efforts. L'absence de spécifications et de normes uniformes pour les catalogues électroniques signifie que les applications informatiques disponibles sur le marché risquent de ne pas satisfaire aux exigences du secteur public. Des travaux visant à préparer des normes cadres pour les catalogues sont en cours dans un groupe spécifique du CEN/ISSS. S'appuyant sur le projet relatif aux exigences fonctionnelles d'IDA, l'utilisation de catalogues électroniques dans les systèmes d'acquisition dynamiques et dans les accords-cadres des marchés publics pourrait être examinée et testée.

Enfin, les entreprises attendent de la passation électronique des marchés qu'elle augmente les possibilités de contrats, facilite l'accès transfrontalier aux marchés et rende les procédures plus rapides et moins coûteuses. Les marchés publics électroniques représentent un immense potentiel pour les PME. Afin d'encourager les PME intéressées par les marchés publics, les États membres ont tout intérêt à promouvoir des systèmes de passation électronique standard reposant sur des technologies simples et existantes et d'adapter les conditions de contrats de manière à ne pas exclure les PME.

- **Au 2^e semestre 2005:** la Commission envisagera de proposer la mise en oeuvre dans le cadre du programme IDABC, de services permettant la transmission électronique des certificats et autres documents administratifs pour les marchés publics.
- **En 2005-2006:** les États membres et la Commission conviendront d'un ensemble commun de certificats électroniques fréquemment demandés à utiliser dans les procédures de passation de marchés publics.
- **En 2005:** la Commission proposera de lancer, dans le cadre du programme IDABC, une étude sur les catalogues électroniques dans les systèmes d'acquisition dynamiques et les accords-cadres électroniques qui s'appuiera sur les travaux du CEN/ISSS.
- **En 2005:** la Commission lancera, avec le Réseau des marchés publics, un exercice

d'évaluation comparative sur la transparence, le contrôle et la traçabilité des systèmes de marchés publics électroniques.

- **En 2006:** le Réseau des marchés publics organisera des séminaires en vue de promouvoir les échanges sur la normalisation des documents d'appels d'offres.
- **En 2005-2007:** les États membres lanceront et soutiendront des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation spécifiques destinés aux PME au niveau national et régional.

2.3. Œuvrer en vue de l'établissement d'un cadre international pour les marchés publics électroniques

Alors même que la passation électronique des marchés publics se développe au niveau mondial, les accords internationaux existants ne réglementent pas son utilisation. Les choix juridiques et techniques faits en matière de systèmes de passation électronique des marchés publics peuvent avoir pour conséquence de réduire les possibilités de participation des entreprises européennes dans les pays tiers et de restreindre l'accès au marché communautaire pour les fournisseurs des pays tiers. La Commission suivra l'évolution de la situation pour s'assurer que la mise en œuvre du nouveau régime européen de passation de marchés respecte pleinement les obligations internationales de l'Union, tout en prenant les initiatives pour adapter en conséquence les règles internationales. Elle suivra aussi attentivement les initiatives internationales actuelles et futures en matière de normalisation.

La Commission examinera également les ajustements nécessaires et l'opportunité de l'usage des procédures de passation électronique de marchés publics dans le cadre des instruments communautaires d'aide extérieure. Elle collabore déjà étroitement avec des organismes internationaux, comme la Banque mondiale, pour garantir que l'exécution d'achats financés par ceux-ci dans des pays tiers ne porte pas préjudice aux fournisseurs de l'UE. Enfin, elle prendra toutes les mesures appropriées afin de partager les expériences et les résultats de l'UE avec les pays en voie de développement.

- **En 2005:** la Commission poursuivra les négociations sur la révision de l'Accord sur les Marchés Publics (AMP)
- **En 2007:** la Commission prendra des initiatives dans l'AMP afin de parvenir à l'utilisation d'une nomenclature commune unique pour la classification des biens et services dans les marchés publics.
- **En 2005-2007:** la Commission encouragera les activités des organismes et forums internationaux de normalisation et entretiendra des contacts avec ceux-ci afin de prévenir l'apparition d'obstacles à l'interopérabilité technologique au niveau international.
- **En 2005-2007:** la Commission coopérera avec le réseau des banques multilatérales de développement (BMD) en vue de coordonner l'assistance technique aux pays tiers destinée à soutenir la réorganisation et l'informatisation de leurs systèmes de passation de marchés publics.
- **En 2005 :** la Commission examinera les ajustements nécessaires ainsi que l'opportunité de l'usage des procédures de passation électronique de marchés publics dans le cadre des instruments communautaires d'aide extérieure.

3. MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION SUR LES MARCHES PUBLICS ELECTRONIQUES ET SUIVI

À long terme, l'informatisation des systèmes de marchés publics aura un impact sur la manière dont sont organisées les pratiques nationales en matière d'achats publics. La bonne

mise en œuvre de la passation électronique des marchés peut nécessiter la modification des pratiques administratives, non seulement de celles qui ont un lien direct avec le processus de passation de marchés, mais aussi de celles qui y sont indirectement liées, comme les examens budgétaires. Plus tôt ces réformes seront mises en œuvre et mieux cela sera pour les citoyens et les entreprises de l'Europe. La Commission estime que les mesures du plan d'action offrent la meilleure combinaison possible pour exploiter pleinement les avantages potentiels de la passation en ligne des marchés publics tout en minimisant les risques. Les pays candidats seront étroitement associés à la mise en œuvre du Plan d'Action.

La Commission, assistée du Comité consultatif pour les marchés publics, suivra les progrès généraux. D'ici à 2007, elle examinera la situation et fera rapport sur les résultats obtenus. Si besoin est, elle proposera à tout moment des actions correctives ou des mesures supplémentaires.

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. NAME OF THE PROPOSAL :

Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement

2. ABM / ABB FRAMEWORK

Policy Area(s): Internal Market

Associated Activity/Activities: IDABC Programme, Standardisation, Publications

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B. A lines)) including headings.

Les dépenses administratives et opérationnelles s'inscrivent et sont couvertes par les lignes budgétaires et les programmes existants et n'occasionnent pas un engagement de crédits supplémentaires par rapport à la programmation financière officielle de la Commission.

MARKT

12.0201 Implementation and development of the Internal Market

OPOCE

260201 Procedures for awarding and advertising public supply, works and services contracts

ENTR

020403 Normalisation et rapprochement des législations

02020401 Services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC)

02010405 Services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC) Dépenses administratives.

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

2005-2007

3.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*) :

Budget line	Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
120201	Non-comp	Diff ¹¹	NO	YES	NO	No [3]
020403	Non-comp	Diff	NO	NO	NO	No [3]
260201	Non-comp	Diff	NO	NO	NO	No [3]
02020401	Non-comp	Diff	No	YES	NO	No [3]
02010405	Non-comp	Non-Diff	No	YES	NO	No [3]

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources

4.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		Year n (2005)	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
------------------	-------------	--	------------------	-------	-------	-------	-------	-----------------------	-------

Operational expenditure⁸

Commitment Appropriations (CA) ⁹	8.1	a	1,15	1,35	0,705				3,205
Payment Appropriations (PA)		b	0,855	0,875	0,875	0,6			3,205

Administrative expenditure within reference amount¹⁰

Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,080	0,080	0,080				0,240
---	-------	---	-------	-------	-------	--	--	--	-------

TOTAL REFERENCE AMOUNT

Commitment Appropriations		a+c	1,23	1,43	0,785				3,445
Payment Appropriations		b+c	0,935	0,955	0,955	0,6			3,445

Administrative expenditure not included in reference amount¹¹

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure

Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	0,594	0,594	0,594				1,782
Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,109	0,109	0,109				0,327

Total indicative financial cost of intervention

⁸ Expenditure that does not fall under Chapter xx 01 of the Title xx concerned.

⁹ Investments by the Publications Office should over time considerably reduce expenditure for publications in the Official Journal.

¹⁰ Expenditure within article xx 01 04 of Title xx.

¹¹ Expenditure within chapter xx 01 other than articles xx 01 04 or xx 01 05.

TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d +e	1,933	2,133	1,488				5,554
TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d +e	1,638	1,658	1,658	0,6			5,554

4.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with existing financial programming for 2005 and 2006.

Pour l'année 2007, la proposition est conforme au nouveau cadre des perspectives financières 2007-2013, voir la Communication [COM(2004)101] de la Commission de février 2004.

- Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.
- Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement¹² (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

4.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

Details of the context of the proposal are required in the Explanatory Memorandum. This section of the Legislative Financial Statement should include the following specific complementary information:

5.1. Need to be met in the short or long term

On 30 April 2004, the European Parliament and the Council have adopted Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC as part of the legislative package of Procurement Directives. These Directives provide for the first time a coherent framework for conducting procurement electronically in an open, transparent and non-discriminatory way, establish rules for tendering electronically and fix the conditions for modern purchasing techniques based on electronic means of communication.

However, the move towards using electronic means in the procurement process is not without risks. Incorrect application of the new EU rules and discriminatory technical solutions and practices could fragment the Internal Market and increase the risk of inefficiencies and bad governance. Implementing the new EU provisions on electronic public procurement correctly

¹² See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

and as quickly as possible will determine Europe's capacity to keep open the markets for electronic public procurement and contribute to achieving the Lisbon objectives.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The transformation of public procurement from procedures carried out on paper to electronic procedures is a complex operation which requires action and decisions at many levels beyond the simple transposition of the new rules by Member States. Organisational, technical and institutional issues should be addressed by governments in order to re-engineer existing processes for tendering and purchasing, and to exploit the available ICT solutions and tools. Adoption of the EU legal framework for the use of electronic means in the public procurement process was a first significant step in order to remove legal uncertainties and to establish the required safeguards for open, transparent and non-discriminatory public procurement using electronic means.

Use of electronic means should guarantee in practice that any business in Europe with a PC and internet connection can participate in a public purchase conducted electronically. Besides ensuring compliance with the legal framework, Community involvement is intended to provide guidance and impetus to Member States' efforts and coordination. Through the Action Plan, it addresses risks and problems in particular in the following areas: legal environment; technical environment; administrative and organisational processes; businesses' access to public procurement markets; knowledge-building, skills and awareness.

In doing so, Community action in relation to e-procurement may be expected to provide a coherent framework for introducing e-government services more generally and sustain convergence of RTD efforts in this field. Eventually, use of e-procurement at national, regional and local level in the Member States may also contribute to more efficient management of Community structural funds.

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

To achieve generalised use of for electronic public procurement by 2010, the Commission proposes an Action Plan for a functioning Internal Market and good governance in electronic public procurement. The Action Plan shall assist Member States and facilitate implementation of the relevant provisions of the Directives correctly and in time, in particular with the aim:

- To prevent fragmentation, e.g. the emergence of new 'e-barriers' in EU public procurement markets;
- To provide the conditions for ensuring good governance and greater efficiency of public procurement markets and
- To work towards an international framework for electronic public procurement.

The Commission assisted by the Advisory Committee for Public Contracts will monitor overall progress in implementing the Action Plan. By the end of 2007, the Commission will review the situation and report on the results achieved. This assessment will concentrate on the progress achieved on the legal front, the development of the necessary infrastructures for carrying procurement electronically, the use of electronic means and progress achieved in implementing the Action Plan. An assessment of economic impacts would be rather

premature as experience shows that benefits from such reforms take longer to materialise. The Commission will use the following indicators to monitor progress:

- *Indicators for the implementation of the legal framework:* Proper alignment of national legislations to the legislative package, e.g. transposition of all provisions on electronic public procurement in each Member State; implementation of the directives in due time; number of legal actions for failure in transposing into national legislation; date of transposition of the directives into national legislation.
- *Indicators for use of electronic means in public procurement process:* General development of electronic procurement across the Union, e.g. share of notices dispatched electronically by contracting authorities; share of tender documents accessible electronically; number and volume of dynamic purchasing systems; share of calls for tender using electronic auctions; share of cross-border procurement. And increased transparency and compliance in public procurement activities
- *Economic indicators:* statistical information is already being collected on public procurement markets; this information will be progressively extended to cover electronic means such as the share of central purchasing and evolution of dynamic purchasing systems. The Action Plan envisages improvements to collection and processing of procurement data at both, national and Community level.

To implement the Action Plan on e-procurement, the Commission intends to carry out a substantial number of actions, among which an Interpretative Communication on electronic public procurement and a Commission Regulation establishing standard forms for the publication of notices. In this context, the Commission will table proposals and take the appropriate initiatives according to the time-table set out in the Action Plan. It will provide the necessary legal support and assistance to the Member States for the transposition of the public procurement directives and monitor the application of Community law as well as organise meetings of the relevant committees, in particular, the Public Procurement Advisory Committee and the Working Group on e-procurement; it will also propose continuation of the activities of the e-procurement workshop managed under the IDA programme. In addition, meetings with Member States will be organised within the Statistics working group to improve data collection and explore solutions to automate it in view of the end-2006 deadline laid down in the e-procurement Action Plan. Finally, the Commission will participate actively in international fora and provide adequate input to international standardisation fora, most particularly on interoperability issues.

Commission output will be surveyed in terms of timely delivery and content of outputs; the completion of studies on time; compliance cost indicators for public procurement rules; appropriate impact assessments where applicable and the degree of acceptance from stakeholders. The quality of economic indicators will be judged by the quantity of reliable data available, and the fulfilment of EU statistical obligations.

5.4. Method of Implementation (indicative)

Show below the method(s)¹³ chosen for the implementation of the action.

Centralised Management

¹³ If more than one method is indicated please provide additional details in the "Relevant comments" section of this point

- X Directly by the Commission
- Indirectly by delegation to:
 - Executive Agencies
 - Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation
 - National public-sector bodies/bodies with public-service mission
- Shared or decentralised management***
 - With Member states
 - With Third countries
- Joint management with international organisations (please specify)***

Relevant comments:

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

6.2. Evaluation

6.2.1. Ex-ante evaluation

Extended impact assessment

6.2.2. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

Not relevant

6.2.3. Terms and frequency of future evaluation

Review by the Commission and Advisory Committee for Public Contracts in 2007; if necessary, additional evaluation exercises will be considered.