

Avis du Comité économique et social européen sur les «Marchés publics internationaux»

(2008/C 224/06)

Le 25 octobre 2007, M. Jean-Pierre JOUYET, secrétaire d'État des Affaires européennes, au nom de la future présidence française du Conseil a invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis sur les «Marchés publics internationaux».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mai 2008 (rapporteur: M. MALOSSE).

Lors de sa 445^e session plénière des 28 et 29 mai 2008 (séance du 29 mai 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 70 voix pour et 2 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le CESE encourage la Commission européenne à poursuivre fermement ses objectifs en faveur d'une plus grande ouverture des marchés publics, et à faire prévaloir les principes de transparence, égalité de traitement, responsabilité sociale et écologique.

1.2 Dans le cadre de la renégociation de l'accord AMP, le CESE recommande à la Commission européenne de s'opposer fermement aux pratiques protectionnistes de certains pays adhérents à l'accord.

1.3 En ce qui concerne les aides publiques au développement, le CESE est favorable à un abandon progressif et réciproque des systèmes d'aides liées et considère que, dans ce cas, les critères essentiels doivent être l'efficacité et la transparence.

1.4 Au niveau de l'Union européenne, le CESE est favorable à davantage de transparence et à des dispositifs modernes de passation de marchés et de publication des offres. À cet égard, le CESE sera opposé à tout relèvement des seuils des directives européennes qui sont des garde-fous en matière de transparence. Le CESE soutient la communication de la Commission européenne qui vise à accroître la transparence des marchés en deçà des seuils des directives.

1.5 Le CESE n'est pas favorable à l'établissement dans l'UE d'un système de quotas pour les PME sur le modèle du Small Business Act aux USA, mais reconnaît l'intérêt d'une «Feuille de route européenne» en faveur des PME, notamment des TPE (très petites entreprises) dotée de projets concrets, un calendrier et un budget pluriannuel, et orientée en faveur de l'innovation et la création d'entreprise, notamment dans les domaines clés de l'efficacité énergétique et de la protection de l'environnement.

1.6 Des dispositifs d'information s'appuyant sur les relais naturels des PME, de véritables mécanismes de consultation transparents et équitables ainsi que des instruments juridiques européens simples, accompagneraient utilement cette «Feuille de route» et en faciliteraient la mise en œuvre.

1.7 Ces projets concrets et ces dispositifs devraient pouvoir chaque fois que possible appliquer le principe du «Penser aux petits d'abord», par exemple le «une fois seulement» pour la délivrance de formalités administratives. Ceci, afin d'envisager des procédures administratives et techniques adaptées à la taille des petites entreprises, à leur typologie et répondant à l'objectif de diminution de la charge qui pèse sur elles.

2. Présentation

2.1 La future présidence française de l'Union européenne a saisi le CESE par une lettre officielle du secrétaire d'État aux affaires européennes, d'un avis exploratoire sur le thème des «marchés publics internationaux».

2.1.1 Cette requête fait explicitement référence aux négociations en cours dans le cadre de la révision de l'Accord marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui lie 12 pays ⁽¹⁾ et l'Union européenne (il y a aussi 18 pays avec le statut d'observateurs).

2.1.2 Le gouvernement français s'était en effet ému, à l'automne 2007, d'une offre trop généreuse de l'Union européenne tenant compte du fait que certains États (USA, Corée, Japon) disposent de clauses restrictives à l'accès à leurs marchés publics qui réservent certains marchés aux petites et moyennes entreprises nationales.

2.2 La position française, soutenue par plusieurs États membres, demandait, soit un meilleur accès aux marchés publics de ces États dans le cadre d'un AMP révisé, soit l'application dans l'Union européenne de restrictions similaires en faveur des PME européennes.

2.3 Aujourd'hui l'AMP concerne des seuils de marchés similaires à ceux en vigueur pour l'application des obligations prévues par les directives internes de l'Union européenne ⁽²⁾, permettant ainsi de facto à des entreprises des 12 autres États parties prenantes à l'accord AMP de participer à tout marché public à l'intérieur de l'Union européenne supérieur à ces seuils.

⁽¹⁾ Canada, Corée, États-Unis, Hong Kong (Chine), Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Norvège, d'Aruba (Pays-Bas), Singapour, Suisse.

⁽²⁾ Directives 2004/18/CE et 2004/17/CE du 31.03.2004.

2.4 Le CESE s'est déjà prononcé sur la question de l'ouverture des marchés publics dans l'Union européenne, regrettant notamment la trop faible participation transfrontalière des entreprises aux marchés publics dans l'Union européenne ⁽³⁾.

3. Sur le plan international

3.1 Au plan international, on peut considérer que les marchés de l'Union européenne sont particulièrement ouverts à la concurrence internationale. Cela est vrai aussi pour un nombre croissant de marchés financés par l'Union européenne au titre de l'aide au développement (l'UE est le premier pourvoyeur d'aide au développement au monde). Le CESE regrette cependant l'existence de pratiques dans les États membres de lier l'aide au développement à l'obtention de contrats à des entreprises en provenance du pays donateur ⁽⁴⁾.

3.2 Certains de nos partenaires ont mis en place des systèmes de protection divers et variés (par exemple le «Buy American» ou le «Small Business Act» aux USA) ainsi que la généralisation des programmes d'aide «liée». L'ouverture des marchés publics à l'international doit être considérée comme un atout pour l'Union européenne, en prenant en compte le fait que l'UE compte beaucoup de leaders mondiaux, y compris des PME, dans les secteurs de la construction, des travaux publics, des énergies alternatives, la protection de l'environnement.

3.3 Le «Small Business Act» américain comporte outre des mesures d'appui aux PME une provision qui réserve 25 % des marchés publics fédéraux à des PME américaines.

3.4 En ce qui concerne la renégociation de l'accord AMP (Accord marchés publics), le CESE estime que si le principe de la réciprocité doit être mis en avant, on ne saurait adopter des mesures protectionnistes similaires à celles de nos concurrents car cela ne faciliterait pas l'objectif général d'ouverture des marchés que doit avoir l'Union européenne.

3.5 En plus cet objectif doit viser non seulement les parties prenantes à l'accord AMP mais aussi d'autres pays où les procédures de passation de marchés sont particulièrement peu transparentes et en général fermées aux entreprises européennes.

3.6 L'idée d'exclure temporairement de l'AMP, pour les entreprises des pays qui maintiennent des protections nationales, les marchés financés sur des fonds européens, est une idée intéressante déjà avancée par le CESE dans des avis précédents.

3.7 Le CESE souligne que les questions de respect de l'environnement et des normes minimales sociales établies par les Conventions de l'OIT (ainsi que les accords collectifs interprofessionnels, sectoriels et d'entreprise conclus par les partenaires sociaux et applicables dans les pays concernés) doivent être prises en compte dans les négociations, notamment à l'occasion d'accords bilatéraux avec des pays qui n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto ou les Conventions de l'OIT ou qui ne les appliquent pas, ou mal.

⁽³⁾ JO C 287, 22/09/1997.

⁽⁴⁾ Les aides liées: Annamaria La Chimia, «Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States», European Current Law, March 2008.

4. Dans l'Union européenne

4.1 En se fondant sur l'exemple américain, la Commission européenne a annoncé qu'elle pourrait proposer un «Small Business Act» à l'européenne, qui, sans réserver des quotas spécifiques aux PME sur les marchés publics comme aux USA, faciliterait la participation des PME aux marchés publics et, d'une manière plus générale, proposerait des actions concrètes en faveur des PME.

4.2 La question d'adopter des quotas en faveur des PME ne se pose pas en effet dans l'UE puisqu'on considère que environ 42 % (selon la Commission européenne) du total en volume des marchés publics passés (source en 2005) sont accordés à des entreprises qualifiées de PME selon la terminologie communautaire ⁽⁵⁾.

4.3 Au sein de l'Union, il s'agit de valoriser la dimension européenne du marché afin de faire le meilleur usage des fonds publics. Malgré une augmentation sensible de la passation de marchés à des entreprises ressortissantes d'autres pays de l'Union, les entreprises dénoncent un manque de transparence et une insuffisance d'informations adéquates pour participer à des marchés transfrontaliers. Ces plaintes concernent notamment les marchés situés en deçà des seuils d'application des directives européennes pour lesquels ne s'applique pas l'obligation de publicité au niveau européen. Les entrepreneurs regrettent aussi que les directives européennes soient compliquées par les procédures de transposition pas toujours transparentes (délais, retards...) et qui donnent lieu souvent à l'adjonction de réglementations spécifiques nationales qui s'additionnent les unes aux autres. Le CESE reconnaît la justification des réglementations en matière de marchés publics mais plaide pour plus de transparence et de sécurité juridique.

4.4 Le CESE estime que les seuils au-delà desquels s'appliquent des principes d'ouverture, de transparence et de publicité, sont la meilleure garantie possible pour les acteurs économiques, notamment les TPE, très petites entreprises, d'une possibilité de participer aux marchés publics. Dans l'UE elle-même, ce sont les marchés situés en deçà des seuils, où cependant les principes d'égalité de traitement et de non discrimination du fait de la nationalité devraient s'appliquer, qui font l'objet de nombreuses plaintes pour manque d'ouverture de la part des PME.

4.5 Si l'idée d'établir des quotas «à l'américaine» ne rencontre pas l'assentiment des fédérations européennes d'entrepreneurs, elles reconnaissent l'importance d'une politique volontariste d'accompagnement, en particulier pour les marchés en deçà des seuils des directives européennes et pour les marchés liés aux nouvelles technologies, à l'efficacité énergétique ou à la protection de l'environnement.

4.6 Le CESE soutient fermement une «Feuille de route» en faveur des PME européennes comprenant toute une série de **dispositions précises et contraignantes, assorties d'un calendrier et d'un plan de financement**. Elle s'appuierait sur les vingt ans d'existence d'une politique européenne en faveur des petites entreprises, et notamment sur la Charte européenne des petites entreprises adoptée au sommet européen de Santa Maria de Feira en juin 2000 ainsi que les conclusions de la Conférence de Stuttgart sur l'artisanat et les petites entreprises d'avril 2007.

⁽⁵⁾ JO C 241, 7/10/2002.

4.7 Parmi les dispositions qui paraissent les plus adéquates pourraient figurer:

4.7.1 Des propositions législatives avec un calendrier d'adoption:

- Un code de conduite des adjudicateurs publics développant l'intérêt d'ouvrir la possibilité aux plus petites entreprises de participer aux marchés et des bonnes pratiques sur la simplification et la dématérialisation des procédures.
- Des dispositifs européens uniques comme le Brevet communautaire ou le Statut européen de la petite et moyenne entreprise (initiative du Comité économique et social sur «L'accès des PME à un statut de droit européen» 21/03/2002) qui visent à simplifier le cadre juridique de l'Union européenne et à affirmer une «identité européenne» des entreprises.
- Un renforcement de la directive «Délais de paiement», comme le CESE l'a demandé ⁽⁶⁾.

4.7.2 Des Mécanismes d'information sur les marchés publics avec un calendrier de mise en œuvre:

- Soutenir et développer des systèmes d'information et de médiation sur les marchés publics transfrontaliers et mise en réseaux d'entreprises en utilisant efficacement le nouveau réseau européen «Entreprises, Europe, réseau» ainsi qu'en soutenant les initiatives locales d'associations de PME.
- Soutenir des projets pilotes de passation de marchés électroniques, mise en réseau d'entreprises, portails d'informations et guichets uniques sur les marchés publics transfrontaliers s'appuyant sur des structures existantes et reconnues par les acteurs économiques.

4.7.3 Des actions de niveau européen avec des moyens budgétaires adéquats

- Mettre en place un schéma d'ingénierie financière en faveur de la participation des PME aux marchés publics sous la

forme de fonds de garanties et cautions et assurances crédit en utilisant à cette fin les fonds structurels européens.

- Lancer des programmes européens de formation et de démonstration pour les PME en faveur de l'efficacité énergétique et de la protection de l'environnement (en particulier dans le secteur de la construction). Cette nouvelle disposition pourrait bénéficier des fonds européens inutilisés qui sont chaque année reversés aux États membres.
- Étendre les mécanismes pour favoriser la participation des PME aux actions et programmes de recherche de l'Union européenne (primes de faisabilité, recherche coopérative) et inciter les États membres à mettre en place des dispositifs identiques au plan national, en particulier dans les secteurs liés aux nouvelles technologies, y compris la défense et la santé.

4.7.4 Des procédures de consultation et de médiation:

- Revoir enfin les procédures de consultation et d'évaluation de la Commission européenne qui ignorent souvent la réalité du tissu économique européen composé en grande majorité de PME: consolider les «fiches d'impact PME», recourir plus systématiquement aux avis exploratoires auprès du CESE, s'appuyer davantage sur les organisations représentatives de la société civile.
- Renforcer le rôle du réseau EEN (Europe, Enterprises, Network) composé de plus de 600 relais installés auprès de structures locales reconnues par les acteurs économiques locaux dans l'Union européenne ainsi que les organisations d'entreprises existantes afin de développer un véritable réseau européen d'alerte, de médiation et de soutien aux petites et moyennes entreprises.

Bruxelles, le 29 mai 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ JO C 407, 28/12/1998.