



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.4.2012
COM(2012) 179 final

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

Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics

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

Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics

1. INTRODUCTION

La présente communication illustre l'importance stratégique de la passation électronique des marchés publics (e-procurement)¹ et définit les actions principales au moyen desquelles la Commission a l'intention de favoriser une transition généralisée vers une passation de marchés électronique dans l'UE.

Les procédures électroniques peuvent nettement simplifier la façon dont sont passés les marchés publics, réduire les gaspillages et permettre de parvenir à de meilleurs résultats (des prix inférieurs pour une meilleure qualité) en stimulant la concurrence dans l'ensemble du marché unique. Elles peuvent aussi contribuer à résoudre deux des principales difficultés auxquelles fait face l'économie européenne: la nécessité de maximiser l'efficacité d'une dépense publique limitée par les restrictions budgétaires et celle de trouver de nouvelles sources de croissance économique.

Les entités et pouvoirs adjudicateurs qui ont déjà effectué la transition vers la passation électronique de marchés font généralement état de 5 à 20 % d'économies; l'expérience montre également que les investissements peuvent être amortis rapidement. Vu le volume total des marchés publics dans l'UE, une économie de 5 % pourrait faire rentrer 100 milliards d'EUR dans les caisses publiques. Par ailleurs, la passation électronique de marchés publics est également très bénéfique pour l'environnement puisqu'elle permet de réduire la consommation et le transport de papier ainsi que les besoins en espace d'archivage coûteux et énergivore. Les avantages économiques et environnementaux de la passation électronique se complètent donc mutuellement, tout en servant l'objectif de croissance durable défini dans la stratégie UE 2020. Par ailleurs, la Stratégie numérique pour l'Europe² et le Plan d'action européen 2011-2015³ pour l'administration en ligne ont souligné l'importance d'interconnecter les moyens de passation électronique de marchés dans le marché unique.

En dépit de ces avantages indiscutables, l'UE est à la traîne, tant par rapport à ses propres objectifs qu'internationalement. Malgré des objectifs politiques ambitieux, seules 5 à 10 % des procédures de passation de marchés publics menées dans toute l'UE sont électroniques⁴. À titre de comparaison, la Corée dispose d'une plateforme de passation des marchés publics

¹ Le recours aux moyens électroniques de communication et de traitement des transactions par les organisations du secteur public lorsqu'elles achètent des fournitures et des services ou qu'elles lancent des appels d'offres concernant des travaux publics.

² COM (2010) 245.

³ COM(2010) 743 du 15 décembre 2010.

⁴ Selon la déclaration ministérielle de Manchester du 24 Novembre 2005 «toutes les administrations publiques en Europe seront capables d'effectuer 100 % de leur approvisionnement de manière électronique» et «au moins 50 % de l'approvisionnement public au-delà du seuil d'approvisionnement public de l'UE se fera de manière électronique» d'ici à 2010 :

<http://www.epractice.eu/files/media/media2214.pdf>.

intégralement électronique, qui lui a permis de réaliser dès 2007 des économies de 4,5 milliards de dollars⁵ par an (soit environ 8 % de la dépense annuelle totale représentée par les passations de marchés). Au Brésil, 80 % des passations de marchés publics se font par des moyens électroniques. L'UE doit agir rapidement si elle veut profiter des avantages de la passation électronique de marchés publics tout en évitant de perdre de sa compétitivité.

Comme prévu dans l'Acte pour le marché unique⁶ en 2011, la Commission a présenté des propositions ambitieuses mais réalistes tendant à moderniser le cadre législatif de l'UE relatif aux passations de marchés publics⁷. Ces propositions ont notamment pour objectif de mener à bien une transition généralisée vers la passation électronique des marchés publics dans l'UE d'ici à la mi-2016⁸, leur ultime finalité étant la «passation électronique de bout en bout», dans laquelle toutes les phases de la procédure sont électroniques, depuis la publication de l'avis de marché jusqu'au paiement⁹. Ainsi, les gains d'efficacité obtenus par le secteur public grâce à la passation électronique de marchés publics seront maximisés et les entreprises européennes - en particulier les PME - pourront pleinement tirer profit des avantages du marché unique numérique.

2. LES BENEFICES ECONOMIQUES DE LA PASSATION ELECTRONIQUE DES MARCHES PUBLICS

Les marchés publics de l'UE ont un poids économique considérable: la valeur totale des marchés régis par les directives en vigueur avoisine les 447 milliards d'EUR, alors que le marché total pour les achats de fournitures, services et travaux par le secteur public de l'UE est estimé à plus de 2 400 milliards d'EUR¹⁰. Les procédures électroniques peuvent nettement améliorer l'efficacité de ce vaste marché:

- elles peuvent contribuer à améliorer les possibilités d'accès aux marchés publics, surtout pour les PME, et leur transparence, stimulant ainsi la concurrence transfrontière, l'innovation et la croissance dans le marché unique. Les procédures électroniques permettent également de réduire les taux d'erreurs, par exemple en évitant que les mêmes informations sur support papier soient encodées à plusieurs reprises dans des systèmes informatiques aux différentes étapes de la procédure de passation de marché;
- elles peuvent aussi permettre de réduire fortement les coûts, d'une part grâce à une baisse du prix payé par le secteur public pour acheter des fournitures, des services et

⁵ Voir: <http://www.pps.go.kr/english/> pour plus d'informations.

⁶ Propositions du 20 décembre 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final et COM(2011) 897 final.

⁷ L'Acte pour le marché unique définit une série de mesures visant à relancer l'économie européenne et à créer des emplois.

⁸ Les propositions prévoient que la passation électronique deviendra obligatoire au plus tard deux ans après la date limite de transposition, ce qui, selon le calendrier actuel pour l'adoption, devrait permettre une mise en œuvre d'ici à la mi-2016.

⁹ Les procédures de passation de marchés publics suivent deux grandes phases: la phase antérieure et la phase postérieure à l'attribution du marché. La phase antérieure à l'attribution du marché comprend les différentes étapes de la passation du marché jusqu'à l'attribution du marché (publication des avis de marché, mise à disposition des cahiers des charges, soumission des offres, évaluation des offres et attribution du marché). La phase postérieure comprend les différentes étapes de la passation après que le marché a été attribué (commande, facturation et paiement).

¹⁰ Voir le rapport de la Commission européenne sur les indicateurs de performance des marchés publics 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

des travaux, d'autre part en abaissant les coûts de transaction pour le secteur public et les opérateurs économiques (y compris parce que les procédures s'accroissent). Les économies qui en résultent peuvent ainsi soit favoriser une réduction des dépenses, soit être canalisées vers des initiatives favorisant la croissance.

Une modélisation économique effectuée par les services de la Commission européenne suggère que les réductions des coûts de la passation de marchés publics¹¹ peuvent avoir un effet macro-économique important. Les hypothèses de réduction des coûts sur lesquelles se fonde cette modélisation se situent largement à l'intérieur de la fourchette de réductions obtenues avec les systèmes existants de passation électronique de marchés et pourraient générer une croissance supplémentaire du PIB de 0,1 à 0,2 % après 5 ans¹². Selon des calculs sommaires, basés sur des chiffres prudents, réalisés dans le cadre d'une autre étude, une conversion totale à la passation électronique de marchés pourrait générer de 50 à 75 milliards d'EUR d'économies par an¹³.

Il existe en Europe de nombreux exemples de mise en œuvre réussie de passation électronique de marchés publics¹⁴:

- suite à l'introduction d'une passation électronique des marchés, les hôpitaux portugais ont pu réduire le prix de leurs marchés de 18 %. Au total, la transition vers la passation électronique de marchés publics au Portugal a généré des économies estimées à environ 650 millions d'EUR la première année, lesquelles auraient pu atteindre 1,2 milliards d'EUR si tous les pouvoirs adjudicateurs avaient intégralement mis en œuvre la passation électronique de marchés publics. Les économies potentielles représentent donc de 6 à 12 % de la dépense totale représentée par les marchés publics. Elles découlent pour l'essentiel de prix inférieurs résultant d'une plus forte concurrence (plus d'offres par procédure), mais des économies de frais administratifs ont également été réalisées;
- XchangeWales – le programme gallois de passation électronique de marchés publics – a permis de réaliser 58 millions de livres sterling d'économies (chiffre de décembre 2011), trois ans après son lancement. Les coûts d'investissement de la mise en place du programme ont été amortis en une seule année. À ce jour, le programme a permis d'économiser 15 millions de feuilles de papier équivalant à 101 tonnes de CO₂. Jusqu'à présent, 56 000 fournisseurs se sont enregistrés dans le système et des avis de marchés pour un montant total de 18 milliards de GBP ont été publiés en ligne;
- l'UGAP (Union des groupements d'achats publics) – la centrale d'achat public française – estime que le passage progressif à la passation électronique de marchés publics a réduit la charge administrative de 10 % pour les acheteurs (par exemple grâce à une analyse plus rapide des offres et à un accès facilité aux documents) et de

¹¹ Les entités et pouvoirs adjudicateurs qui ont effectué la transition vers la passation électronique de marchés publics font généralement état de 5 à 20% d'économies essentiellement dues à des réductions de prix.

¹² Voir Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, novembre 2009 (direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf (en anglais).

¹³ Voir *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (février 2011 - en anglais).

¹⁴ Voir: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000269867.PDF.

La Commission européenne a obtenu ces exemples grâce à des prises de contact directes avec divers pouvoirs publics et parties prenantes.

10 % supplémentaires pour les services juridiques concernés (puisque la passation électronique de marchés publics a réduit les contrôles juridiques nécessaires). Le coût de la mise en œuvre du système a été minime par rapport aux bénéfices déjà réalisés, bien qu'il ait fallu produire un certain effort pour former le personnel et modifier les méthodes internes de travail;

- une étude concernant 400 collectivités territoriales aux Pays-Bas montre que la transition vers la passation électronique de marchés publics génère, par appel d'offres, plus de 8 500 EUR d'économies de frais de traitement. Ce chiffre est basé sur l'utilisation de moyens électroniques pour la procédure depuis la publication des avis jusqu'à la soumission des offres, l'évaluation étant manuelle (l'évaluation automatisée, qui n'était pas disponible sur les plateformes à l'époque de l'enquête, permet à présent de réaliser d'importantes économies supplémentaires). Deux des facteurs essentiels contribuant à ces économies sur les coûts sont d'une part les gains de temps – les pouvoirs adjudicateurs gagnent en moyenne jusqu'à trois jours par procédure, et les soumissionnaires jusqu'à un jour, et d'autre part les économies sur les frais d'impression et de transport postal (estimés à 2 350 EUR par appel d'offres);
- une enquête récente auprès de gestionnaires de procédures de passation de marchés publics en Norvège a révélé qu'aucun d'eux n'envisagerait de revenir à une procédure manuelle sur papier. L'enquête indique que le recours à la passation électronique de marchés publics a accru la participation des entreprises étrangères (22 % des réponses) et des PME (30 % des réponses), ainsi que le nombre d'offres par procédure (74 % des réponses); elle a par ailleurs abaissé les prix (70 % des réponses) et, pour 73 % des répondants, a réduit de plus de 10 % le temps passé sur chaque appel d'offres. S'il est possible que ces résultats ne soient pas très représentatifs étant donné la taille limitée de l'échantillon sur lequel se fonde l'enquête, ils illustrent néanmoins les avantages qui peuvent dériver d'une passation électronique des marchés publics.

La mise en œuvre de solutions de passation électronique de marchés publics engendre inévitablement des coûts initiaux, mais l'expérience montre qu'il est possible de les amortir en un laps de temps relativement court. De plus, les systèmes existants peuvent s'avérer un instrument puissant en faveur de la participation des PME, y compris transfrontière, puisqu'il est plus facile pour ces dernières de trouver des appels d'offre et d'y répondre par des moyens électroniques que dans un environnement classique basé sur le papier.

3. SURMONTER LES OBSTACLES POUR ALLER DE L'AVANT

Les arguments économiques plaident très fortement en faveur de la passation électronique des marchés et les technologies qui la rendent possible sont maintenant largement disponibles. Cependant, de nombreuses barrières continuent d'entraver le parachèvement de la transition vers la passation électronique des marchés dans l'UE. La consultation sur le Livre vert de 2010 sur le développement des marchés publics électroniques¹⁵ a permis d'expliquer la lenteur de leur diffusion par deux raisons principales:

¹⁵ Le résumé des réponses à la consultation sur le livre vert sur le développement des procédures électroniques de passation des marchés publics dans l'UE peut être trouvé à l'adresse suivante (en anglais): http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

1. L'«inertie» dont font preuve certaines parties prenantes. La difficulté est de persuader des pouvoirs adjudicateurs et des fournisseurs indécis qu'ils doivent changer leurs habitudes; il faut les convaincre qu'ils obtiendront les bénéfices escomptés et récupéreront leurs investissements dans un délai raisonnable.
2. *Le morcellement du marché pouvant dériver de l'existence de systèmes très variés, parfois techniquement complexes, déployés dans les différents États membres (et parfois à l'intérieur d'un seul État membre), lequel peut accroître les coûts pour les opérateurs économiques ou les fournisseurs.*

L'enjeu est donc de décider les parties prenantes à adopter de nouvelles solutions électroniques tout en s'assurant que les systèmes mis en place favorisent un meilleur accès à ces marchés dans toute l'UE. L'évaluation du plan d'action sur les marchés publics électroniques conduite en 2010¹⁶ montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures additionnelles en faveur du développement de la passation électronique de marchés publics, maintenant que la technologie permettant la passation électronique de marchés publics est suffisamment mûre. Aussi, la Commission européenne engage-t-elle à présent une série d'actions comprenant des mesures législatives et non législatives afin de surmonter les obstacles existants. Ces actions sont décrites ci-après.

3.1. Création d'un cadre législatif efficace

Les propositions législatives adoptées par la Commission européenne en décembre 2011 et destinées à remplacer le cadre législatif existant comprenaient des mesures relatives à la passation électronique de marchés publics, sur lesquelles s'appuie la stratégie exposée dans la présente communication. Cette dernière se fonde sur la présomption que ces propositions seront adoptées sans qu'il y soit apporté des changements substantiels. Le cas échéant, les entités qui mettront en œuvre les systèmes de passation électronique de marchés publics devront donc tenir compte de dispositions modifiées résultant de la procédure législative.

La proposition concernant le secteur classique¹⁷ prévoit que le passage aux moyens de communication électronique de bout en bout se fera graduellement. Ils deviendront obligatoires à la fin du délai de transposition pour certaines étapes de la procédure de passation de marchés et pour certains acteurs. Sont notamment concernées la notification électronique sur la base de données TED¹⁸ et la mise en ligne des avis de marché électroniques. Les centrales d'achat devraient aussi passer à des moyens de communication intégralement électroniques, et notamment soumettre électroniquement les offres, à la même échéance. Tous les autres pouvoirs adjudicateurs devront utiliser des moyens de communication électronique pour leurs passations de marchés publics au plus tard deux ans après l'expiration du délai de transposition, sauf circonstances dûment justifiées.

La proposition rationalise aussi les dispositions relatives à certaines procédures et instruments électroniques tels que les DPS (systèmes d'acquisitions dynamiques), les enchères électroniques et les catalogues électroniques. Par ailleurs, le recours à la plateforme e-CERTIS deviendra obligatoire deux ans après l'expiration du délai de transposition. Cette

¹⁶ Voir le plan d'action et les documents liés, y compris le rapport d'évaluation 2010 à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_fr.htm.

¹⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics (COM [2011] 896 final).

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) est la version en ligne du supplément au Journal officiel de l'Union européenne consacré aux marchés publics européens.

plateforme donnera accès à la liste des certificats et déclarations susceptibles d'être exigés des soumissionnaires dans le cadre de la passation d'un marché public, et établira les critères d'équivalence dans les différents États membres. Ce système améliorera la clarté et la sécurité juridique relatives aux certificats et déclarations que les États membres sont susceptibles d'exiger, en particulier pour les offres transfrontalières¹⁹.

Les dispositions concernant la passation électronique de marchés contenues dans la proposition sur les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux²⁰ sont, pour l'essentiel, similaires à celles qui concernent le secteur classique. La proposition concernant l'attribution de contrats de concession²¹ comprend elle aussi des exigences concernant les moyens de communication électronique et prévoit une période de transition de cinq ans au lieu de deux. Si les propositions de la Commission sont adoptées avant fin 2012 (l'échéance approuvée par le Conseil européen informel du 30 janvier 2012), la grande majorité des procédures de passation de marchés relevant des propositions de la Commission devrait en principe se faire par voie électronique d'ici à la mi-2016.

Enfin, les propositions de la Commission favorisent le partage des informations et des meilleures pratiques ainsi qu'une plus grande coopération via l'utilisation du Système d'information du marché intérieur (IMI), une application en ligne sécurisée qui permet aux autorités compétentes de l'EEE de communiquer rapidement et facilement avec leurs homologues d'autres pays. Il serait possible à l'avenir d'envisager des synergies entre l'application IMI et la plateforme e-CERTIS.

L'approche par phases successives qui a été retenue pour la mise en œuvre de la passation électronique des marchés vise à donner à toutes les parties prenantes le temps de surmonter les difficultés opérationnelles, à assurer l'accélération de la mise en œuvre et à garantir que tous les États membres respectent un calendrier similaire. Il s'agit d'éviter une coexistence prolongée de procédures parallèles sur papier et électroniques, qui augmenterait lourdement les coûts à la fois pour les pouvoirs adjudicateurs et pour les opérateurs économiques. La Commission presse les États membres de faire démarrer les travaux préparatoires nécessaires dès que possible afin que ces dispositions soient respectées dans les délais. Elle effectuera un suivi des progrès des États membres et publiera un rapport ainsi que le prévoit le chapitre 3.5.

Les propositions de la Commission favorisent l'interopérabilité entre les systèmes de passation électronique de marchés publics et contiennent des dispositions visant à éviter que les fournisseurs se heurtent à des barrières techniques lorsqu'ils soumettent leurs offres sur différents systèmes. À cette fin, elles habilite la Commission à adopter, dans certains domaines, des actes délégués imposant l'utilisation de normes techniques spécifiques. Il serait possible de les élaborer à partir du travail mené par les organes normatifs compétents et des recommandations du groupe d'experts sur la dématérialisation des procédures de passation de marchés (voir paragraphe 3.2). Par ailleurs, des lignes directrices concernant la manière

¹⁹ Pour plus d'informations concernant e-CERTIS, consulter le site web Europa à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_fr.htm.

²⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (COM [2011] 895 final).

²¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession (COM[2011] 897 final).

d'utiliser les normes dans les passations de marchés relatives aux systèmes de TIC sont en cours de développement dans le contexte de la stratégie numérique pour l'Europe²².

Sans rendre obligatoire le recours aux signatures électroniques, les propositions de la Commission cherchent à établir un meilleur équilibre entre la flexibilité dont les pouvoirs adjudicateurs qui veulent utiliser cet instrument ont besoin et une plus grande interopérabilité des solutions de signature électronique. Lorsque les pouvoirs adjudicateurs exigent une signature électronique avancée au sens de la directive 1999/93/CE sur les signatures électroniques, ils doivent accepter les signatures électroniques accompagnées d'un certificat électronique qualifié visé dans la liste de confiance prévue par la décision 2009/767/CE. La proposition consolide donc l'approche développée dans le cadre de la directive sur les services.

La Commission procède actuellement à une évaluation du cadre régissant l'identification, l'authentification et les signatures électroniques afin de renforcer la confiance et la sécurité dans ces systèmes tout en les rendant faciles à utiliser et interopérables dans toute l'UE. Une proposition législative à ce sujet devrait être présentée d'ici la fin du deuxième trimestre 2012.

ACTIONS CLES:

- (1) Le Parlement européen et le Conseil devraient s'accorder sur **le nouveau cadre réglementaire prévoyant la transition généralisée à la passation électronique de marchés**. Délai: adoption d'ici fin 2012.
- (2) S'il y a lieu, la Commission européenne **harmonisera les exigences techniques** au moyen d'actes délégués. Délai: après l'adoption des nouvelles directives.
- (3) La Commission européenne proposera un **nouveau cadre réglementaire pour l'identification, l'authentification et les signatures électroniques**. Délai: deuxième trimestre 2012.

3.2. Promotion de solutions concrètes fondées sur les meilleures pratiques

Les propositions législatives récentes sont une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer le succès de la mise en œuvre de la passation électronique de marchés dans l'UE. De nombreuses actions non législatives d'accompagnement sont également nécessaires afin d'apporter un soutien aux États membres pendant la transition vers la passation électronique de marchés de bout en bout et de résoudre certaines difficultés matérielles qui limitent actuellement son adoption.

Les technologies informatiques sont à présent suffisamment mûres pour permettre la mise en place d'une nouvelle génération de systèmes de passation électronique de marchés publics. De nouveaux modèles de fonctionnement, déjà employés par le secteur privé, peuvent désormais être mis en œuvre par les acheteurs publics afin de simplifier et de rationaliser le processus d'achat tout en respectant les principes auxquels doivent se conformer les marchés publics, notamment en matière de transparence, de concurrence et de participation des PME et des soumissionnaires étrangers.

La Commission, consciente de ce potentiel, fonde ses propositions législatives sur le principe de la simplification, une priorité qu'il est nécessaire de prendre en compte lors de la mise en œuvre pratique des solutions de passation électronique de marchés publics. De telles solutions

²² Stratégie numérique pour l'Europe, action «indications sur la normalisation des TIC et les marchés publics».

devraient tenter d'équilibrer au mieux performances, rapport coût-efficacité et accessibilité, tout en respectant bien entendu le droit de l'UE. Ces systèmes devraient être conçus de manière à garantir une participation pleine et entière des PME aux marchés publics, conformément au «Small Business Act» pour l'Europe et au principe «priorité aux PME» (*Think Small First*). L'un des objectifs particuliers devrait être de rendre la phase de la soumission électronique des offres la plus accessible possible en éliminant les barrières à l'entrée qui, à l'heure actuelle, peuvent être dissuasives pour les nouveaux venus, notamment les procédures d'enregistrement et d'authentification inutilement lourdes et qui nécessitent parfois des outils et des instruments disponibles dans le seul pays concerné.

À cette fin, la Commission a institué le groupe d'experts sur la passation électronique de marchés qui a été chargé de définir, pour la phase précédant l'attribution du marché, un schéma qui constituerait une base pour la conception de solutions optimales, l'objectif étant de promouvoir des solutions équilibrant au mieux la facilité d'utilisation et d'autres caractéristiques telles que la sécurité. L'une des tâches essentielles du groupe d'experts est de définir un modèle fonctionnel pour la soumission électronique des offres, cet aspect constituant actuellement le principal goulet d'étranglement empêchant une plus large mise en œuvre de la passation électronique de marchés. Les travaux de normalisation en cours, tels que ceux de l'atelier CEN BII, seront exploités par le groupe d'experts e-TEG.

Sur la base de ce schéma, le groupe d'experts présentera des recommandations destinées aux institutions de l'UE et aux États membres afin qu'ils assurent le déploiement de plateformes de passation électronique d'utilisation facile pour tous les opérateurs économiques, en particulier les PME, et qui garantissent un accès transfrontalier, tout en préservant l'autonomie des États membres dans la conception des solutions les mieux adaptées aux besoins nationaux et qui s'intègrent aux plateformes existantes.

En parallèle, la Commission a lancé une étude évaluant les pratiques actuelles de passation électronique de marchés en Europe. Un rapport («Golden Book») recensant les meilleures pratiques de mise en œuvre sera ensuite publié. Il décrira les plateformes de passation électronique existantes, examinées selon des critères tels que l'accessibilité, la facilité d'utilisation et le rapport coût-efficacité. Ses conclusions serviront à faire converger les États membres et les pouvoirs adjudicateurs investissant dans les infrastructures de passation électronique de marchés publics vers ces bonnes pratiques et à les leur faire adopter.

ACTIONS CLES:

- (4) **Le groupe d'experts sur la passation électronique de marchés** est chargé de formuler des recommandations visant à promouvoir des systèmes optimaux de passation électronique qui favorisent l'accès transfrontalier et la facilité d'utilisation pour toutes les entreprises. Délai: début 2013.
- (5) La Commission européenne va publier un **rapport sur les meilleures pratiques en matière de passation électronique de marchés publics**. Elle va se baser sur les conclusions de ce rapport pour promouvoir les meilleures pratiques dans toutes l'UE. Délai: mi-2013.

3.3. Appui au déploiement de l'infrastructure de la passation électronique de marchés publics

La Commission a promu la mise en œuvre de solutions transfrontalières de passation électronique de marchés via le projet pilote PEPPOL (marchés publics paneuropéens en

ligne)²³, qui a été partiellement financé par le programme PIC pour l'innovation et la compétitivité. PEPPOL ne constitue pas une plateforme de passation électronique de marchés publics: il apporte les solutions d'interopérabilité nécessaires à la connexion des plateformes qui existent déjà dans les États membres. Ce projet s'achèvera à la fin du premier semestre 2012, mais la Commission prévoit de soutenir à plus long terme une série de solutions d'interopérabilité PEPPOL. Par ailleurs, dans le cadre du PIC, un nouvel appel vise à recevoir des propositions permettant de développer un ensemble complet, cohérent et réutilisable de modules pour les services publics, en mettant en commun et en complétant le travail accompli par cinq projets pilote en cours dans le cadre du PIC (dont PEPPOL)²⁴.

La Commission a proposé la création du «mécanisme pour l'interconnexion en Europe» (MIE)²⁵ à l'intérieur du cadre financier pluriannuel. Son objectif serait de soutenir les investissements qui visent à développer les infrastructures nécessaires aux services publics transfrontaliers (autrement dit les infrastructures de services numériques essentielles d'intérêt public). Le budget proposé pour ces infrastructures s'élève à environ deux milliards d'EUR et la passation électronique de marchés publics serait l'un des services essentiels considérés. On estime aujourd'hui que les projets financés par le MIE entreront en service en 2014-2015.

De plus, la Commission utilisera les fonds structurels du cadre stratégique commun (CSC) pour compléter les investissements du MIE et encourager le recours à la passation électronique de marchés de la part des administrations publiques de toute l'Europe.

ACTIONS CLES:

- (6) La Commission européenne va **apporter un appui à plus long terme au PEPPOL** à partir de la mi-2012.
- (7) La Commission européenne va **financer et soutenir le développement de l'infrastructure de passation électronique de marchés publics** dans toute l'Europe avec le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Elle va lancer ces projets en 2014-2015.
- (8) La Commission européenne va promouvoir le **recours aux fonds structurels pour favoriser l'adoption de la passation électronique de marchés publics** en Europe, ainsi que le prévoit le cadre stratégique commun pour 2014-2020.

3.4. Stratégie de diffusion

Pour surmonter l'inertie dont font preuve certaines parties prenantes (voir le chapitre 3 ci-dessus), la Commission mettra en place une vaste stratégie de diffusion visant à informer les pouvoirs adjudicateurs et les fournisseurs des avantages de la passation électronique de marchés publics et de la façon d'en tirer le meilleur parti. Elle se fondera sur une série d'instruments incluant:

- le réseau Entreprise Europe, qui donnera aux PME européennes des conseils ciblés sur les nouvelles perspectives que la passation électronique de marchés leur ouvre en matière de participation aux marchés dans toute l'UE;

²³ <http://www.peppol.eu>.

²⁴ Voir: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm. (en anglais).

²⁵ Le MIE a été proposé en 2011 en tant qu'instrument de financement commun pour les réseaux transeuropéens. Voir la communication de la Commission intitulée *Des infrastructures européennes intégrées pour stimuler la croissance*, COM(2011) 676. Voir également la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, COM(2011) 665 final.

- en vue d'informer les autorités locales et régionales sur les avantages de la passation électronique de marchés et les bonnes pratiques en la matière, la Commission exploitera les possibilités de mise en réseau qu'offrent d'une part les journées portes ouvertes de la semaine européenne des régions et des villes, et d'autre part les programmes de mise en réseau (Urbact/INTERREG) et les autres instruments de diffusion des bonnes pratiques.

La Commission a également l'intention d'organiser une conférence annuelle de haut niveau sur la passation électronique de marchés publics, laquelle réunira un large éventail de parties prenantes qui discuteront des dernières évolutions dans le domaine de la passation électronique de marchés. Elle se tiendra pour la première fois vers la mi-2012.

ACTIONS CLES:

- (9) La Commission européenne va mettre en œuvre une **vaste stratégie de diffusion** pour informer les pouvoirs publics et les entreprises des opportunités et des avantages que présente la passation électronique de marchés publics.
- (10) La Commission européenne va organiser **une conférence annuelle sur la passation électronique de marchés** dès la mi-2012.

3.5. Suivi de la diffusion de la passation électronique de marchés et de ses avantages

Les décideurs politiques nationaux et de l'UE ne pourront accompagner ni piloter la diffusion de la passation électronique de marchés s'ils n'ont pas la capacité de surveiller les évolutions et de mesurer l'impact des changements. Ils partagent donc un intérêt commun à obtenir des informations fiables et comparables leur permettant d'optimiser le passage des procédures classiques aux procédures électroniques. Il est donc nécessaire de développer une panoplie d'indicateurs qui brossent un tableau complet à la fois de l'adoption de la passation électronique de marchés publics et des avantages qu'elle procure en termes d'efficacité.

Pour répondre à cet important besoin, la Commission a lancé une étude dont l'objectif est de développer des indicateurs européens sur la passation électronique de marchés. Ce projet permettra d'assurer le suivi des progrès réalisés et jettera les bases théoriques d'un futur système de déclaration fournissant des informations sur le recours à la passation électronique de marchés dans l'UE et ses effets économiques. Ce système de déclaration serait fondé sur la capacité des plateformes de passation électronique à générer des données homogènes lorsque la migration vers la passation électronique de marchés sera achevée. Ces données pourraient ensuite être collectées et traitées à différents niveaux pour obtenir presque en temps réel le degré voulu d'informations concernant toutes les passations de marchés dans l'UE.

Afin de favoriser une progression constante en direction de l'objectif d'une généralisation de la passation électronique de marchés dans l'UE, la Commission a l'intention de suivre de près à la fois l'adoption de la passation électronique de marchés et ses effets économiques. Elle publiera à ce sujet, à la mi-2013, un rapport décrivant les progrès accomplis et les problèmes en suspens, et présentant des recommandations concernant les étapes suivantes. Il se fondera aussi sur les indicateurs développés dans l'étude mentionnée plus haut.

ACTIONS CLES:

- (11) La Commission Européenne va jeter les bases de **systèmes électroniques de suivi des dépenses relatives aux passations de marché** en temps réel. Délai: mi-2013.

(12) La Commission européenne va **publier un rapport annuel sur la passation électronique de marchés publics**. Délai: premier rapport à la mi-2013.

4. MONTRER L'EXEMPLE

En tant qu'important pouvoir adjudicateur, la Commission européenne est consciente qu'elle doit obtenir le meilleur rapport coût-efficacité possible et faire en sorte que ses propres procédures de passation de marchés soient les plus efficaces et performantes possible. Cela implique qu'elle exploite le potentiel de la passation électronique de marchés.

La stratégie numérique pour l'Europe²⁶ et le Plan d'action européen 2011-2015²⁷ pour l'administration en ligne engageaient tous deux la Commission européenne à mettre en œuvre «un plan d'action "Commission en ligne" ambitieux pour 2011-2015, prévoyant notamment la généralisation des procédures électroniques de marchés publics, une stratégie concernant les informations du secteur public et une politique de transparence». La Commission pense adopter le plan d'action «Commission en ligne» d'ici la fin du deuxième semestre 2012.

La Commission mène déjà des projets pilotes portant sur les phases antérieure et postérieure à l'attribution des marchés, comme les projets e-Tendering²⁸ et e-PRIOR²⁹. Ces projets seront intégrés dans une solution globale qui couvrira toutes les étapes de la chaîne de la passation de marchés. Le projet e-PRIOR (mis en œuvre dans le cadre du programme ISA³⁰) a permis à la Direction générale de l'informatique (DIGIT) de la Commission d'exploiter la facturation électronique (e-invoicing en anglais) dès 2009, avec les avantages suivants par rapport à la facturation classique sur papier: données de meilleure qualité; traitement plus rapide; élimination de l'encodage manuel et du scannage des pièces jointes, réduisant ainsi substantiellement le nombre d'erreurs humaines. De plus, depuis le début de 2012, la facturation électronique (et progressivement les autres procédures électroniques de passation de marchés) devient obligatoire pour les autres directions générales de la Commission et les agences européennes qui utilisent les contrats cadre de la DIGIT.

En outre, la prochaine phase de développement sera axée sur la mise en place d'un système permettant la soumission électronique des offres – ce qui est probablement l'aspect le plus difficile à réaliser de la phase précédant l'attribution du marché. Une étude de faisabilité suivie d'une mise en œuvre pilote de cette phase de soumission électronique des offres sont prévues avant fin 2012. Ce système est conçu de manière à être pleinement interopérable avec l'infrastructure développée dans le cadre du projet PEPPOL. De plus, il est et restera disponible en tant que logiciel Open Source pour les utilisateurs externes et les développeurs. Actuellement, différents pouvoirs adjudicateurs dans plusieurs pays tels que la Grèce, la Norvège et le Portugal sont en train de tester open e-PRIOR ou d'envisager sa mise en œuvre.

La Commission européenne a l'intention de mener à bien la transition vers un système de passation de marchés électronique de bout en bout, y compris en ce qui concerne les phases antérieure et postérieure à l'attribution du marché, d'ici la fin du mois de juin 2015, respectant

²⁶ COM(2010) 245 du 19 mai 2010.

²⁷ COM(2010) 743 du 15 décembre 2010.

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ e-PRIOR est une solution développée en interne à la Commission Européenne. Elle a été mise à la disposition d'utilisateurs externes en tant que solution Open Source («Open e-PRIOR»). Voir <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>

ainsi les engagements pris dans la Stratégie numérique pour l'Europe et le plan d'action européen pour l'administration en ligne. En décembre 2011, le Comité de haut niveau sur les TI de la Commission a décidé de lancer les travaux préparatoires nécessaires. La Commission européenne collaborera également étroitement avec d'autres institutions, organes et agences de l'UE pour les aider à intégrer les solutions de passation électronique de marchés dans leurs procédures existantes lorsque cela est possible.

ACTIONS CLES:

- (13) **La Commission européenne va mettre en œuvre la passation électronique de marchés de bout en bout d'ici à la mi-2015** (un an avant l'échéance du délai prévu pour les États membres).
- (14) **La Commission européenne va mettre ses solutions de passation électronique de marchés à la disposition** des États membres qui construisent leur infrastructure afin de réduire les coûts d'investissement.

5. LA DIMENSION INTERNATIONALE DES MARCHES PUBLICS

Le texte en vigueur de l'AMP, l'accord sur les marchés publics de l'OMC (l'organisation mondiale du commerce), comprend très peu de dispositions concernant la passation électronique de marchés publics et se limite à prévoir une consultation périodique entre les parties au sujet des évolutions dans ce domaine. Le texte révisé de l'AMP, sur lequel les parties sont récemment tombées d'accord, marque un tournant dans la mesure où il reconnaît l'importance d'utiliser et d'encourager l'utilisation de moyens électroniques de passation des marchés publics et où il fait entrer dans son champ d'application les marchés attribués par des moyens électroniques. Il prévoit des principes généraux régissant l'utilisation des moyens électroniques, ainsi que des règles spécifiques qui s'appliquent notamment à la publication électronique des avis et aux enchères électroniques. Au-delà de ces dispositions légales, des consultations informelles entre les parties concernant l'utilisation des systèmes électroniques de passation de marchés deviendront indispensables afin d'éviter la formation de nouveaux obstacles aux marchés transfrontaliers. Un recours à des normes internationales communes de grande qualité devrait permettre d'atteindre le niveau adéquat d'ouverture et d'interopérabilité.

Eu égard à l'importance croissante que prend la dimension internationale de la passation électronique de marchés, les systèmes de passation électronique doivent être ouverts aux soumissionnaires de toutes origines, et surtout aux parties à l'accord sur les marchés publics de l'OMC. La Commission européenne visera donc à renforcer sa participation dans les différents forums internationaux de normalisation travaillant dans ce domaine et d'inclure de façon plus systématique la passation électronique de marchés dans les dialogues bilatéraux en matière de réglementation avec ses principaux partenaires commerciaux.

ACTIONS CLES:

- (15) La Commission européenne va **promouvoir les dialogues internationaux en matière de réglementation** concernant les systèmes de passation électronique de marché ouverts et **suivre activement les travaux internationaux de normalisation en la matière.**

6. CONCLUSION

Les difficultés posées par la transition vers la passation électronique de bout en bout des marchés ne sont pas essentiellement de nature technique ou technologique. Il s'agit surtout de difficultés économiques et politiques qu'il ne sera pas possible de surmonter sans un fort engagement au niveau politique le plus élevé. La Commission invite donc les États membres et le Parlement européen à donner un signal politique clair de leur détermination à relever ces défis, notamment en adoptant le train de mesures législatives révisées en matière de marchés publics avant la fin de l'année afin de mener à bien la transition vers la passation électronique de bout en bout des marchés dans l'UE d'ici à la mi-2016.