



**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

Inscrit au registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne. Numéro d'inscription : [81142561702-61](https://ec.europa.eu/european_council_of_municipalities_and_regions/)

REPONSE DU CCRE

Livre vert sur les marchés publics électroniques

Bruxelles, janvier 2011

**Réponse du CCRE au Livre vert de la Commission européenne
sur le développement des marchés publics électroniques
COM(2010) 571 final 18.10.2010**

Messages clés du CCRE

1. Le CCRE se félicite de l'approche globale et ambitieuse exprimée dans le Livre vert de la Commission, qui promeut l'utilisation des TIC à tous les stades de la procédure de passation des marchés.
2. Toute proposition législative visant à simplifier le recours aux marchés publics électroniques devrait être intégrée dans le réexamen des principales directives sur les marchés publics prévu prochainement.
3. Les marchés publics électroniques jouent un rôle essentiel dans la simplification de l'ensemble du processus de passation des marchés, et introduisent des gains d'efficacité qui permettent de réaliser d'importantes économies de temps et d'argent.
4. L'Union européenne devrait laisser une marge de manœuvre suffisante aux collectivités locales et régionales pour leur permettre d'adapter, dans les limites de leurs capacités, leurs procédures à leurs besoins en ce qui concerne la procédure de passation de marchés.
5. Le CCRE souligne que pour garantir l'opérabilité des différents systèmes et éviter la dépendance à l'égard des fournisseurs, les normes ouvertes et la neutralité technologique doivent être observées de manière stricte.
6. La Commission a peut-être un rôle unique à jouer en promouvant les questions de normalisation et d'infrastructures; elle devrait par conséquent adopter une approche graduelle pour développer les normes communes en question.
7. Le CCRE souligne que toute nouvelle règle ou procédure dans le domaine de la passation électronique de marchés publics doit être compatible avec les réorganisations administratives internes de plus en plus nombreuses dans le secteur public, telles que les accords de coopération public-public sans appels d'offres.
8. Le partage des connaissances au-delà des frontières est un domaine d'action clé où l'UE peut apporter une valeur ajoutée et initier un réel changement. La Commission devrait par conséquent explorer de nouvelles voies pour l'échange d'expériences et le partage de connaissances entre acteurs locaux et régionaux.
9. Le CCRE se félicite du développement du portail ePractice.eu, annoncé dans le plan d'action 2011-2015 pour l'administration en ligne, mais rappelle la nécessité d'en élargir la portée aux praticiens locaux et régionaux.
10. Enfin, il est vraiment nécessaire de développer les compétences et la compréhension du personnel chargé de la passation des marchés en ligne au sein des organismes publics, afin d'optimiser l'utilisation de ces outils innovants.

Introduction

1. Le CCRE se félicite de l'initiative prise par la Commission de lancer un débat sur le développement des marchés publics électroniques. Une politique d'achat de fournitures ou de services efficace, ou un mécanisme efficace de passation de marchés publics de travaux sont en effet la pierre angulaire d'une offre de services publics de qualité, telle que proposée quotidiennement par les collectivités locales et régionales à travers l'UE.
2. Il est par conséquent de l'intérêt des collectivités locales et régionales et de leurs fournisseurs de veiller à ce que soient explorées toutes les possibilités d'améliorer l'accès aux marchés publics électroniques et de simplifier le régime juridique régissant leur utilisation. Le Livre vert de la Commission, de même que le réexamen approfondi des directives sur les marchés publics prévu cette année, nous offrent précisément cette opportunité.

Remarques générales

3. Le CCRE estime que de réels avantages sont à retirer d'une approche coordonnée et globale de la politique des marchés publics au niveau de l'UE. Ces avantages consistent par exemple en des marchés potentiellement plus développés ou plus concurrentiels, ou en un choix plus grand de fournisseurs, qui peuvent conduire à leur tour à une diminution des coûts ou une meilleure qualité.
4. Les marchés publics électroniques peuvent jouer un rôle de plus en plus important dans ces processus. Les marchés publics électroniques peuvent notamment contribuer à la simplification de l'ensemble de la procédure de passation de marchés et introduire des gains d'efficacité, qui vont permettre des économies importantes en termes de coûts et de temps. La consommation moindre de papier a aussi un impact très positif sur l'environnement.
5. Des progrès significatifs ont été réalisés au cours de ces dix dernières années par des collectivités locales et régionales pionnières pour passer de systèmes de passation de marchés manuels à des systèmes par voie électronique. Cependant, comme le mentionne le Livre vert, les marchés publics électroniques sont loin d'être devenus une pratique courante, et beaucoup doit encore être fait pour faire des marchés publics électroniques la norme en matière d'achats publics.
6. L'action doit être menée sur deux fronts. Non seulement les pouvoirs adjudicateurs doivent être encouragés à montrer la voie pour passer du support papier aux technologies en ligne, mais les fournisseurs aussi doivent être incités à adopter les technologies, procédures et attitudes adéquates.
7. L'objectif devrait être de créer un cadre juridique européen qui facilite, sans pour autant les rendre obligatoires, les systèmes de passation de marchés par voie électronique de bout en bout pour la majorité des achats. Ces systèmes devraient être en mesure d'intégrer tous les éléments potentiellement nécessaires à la passation électronique de marchés publics : offres, enchères, soumissions, catalogues électroniques, passation électronique

des commandes et facturation électronique/paiement en ligne. Ces éléments relativement discrets sont pour l'instant souvent disponibles, mais ni intégrés ni interopérables.

8. Le CCRE se félicite par conséquent de l'approche globale et ambitieuse adoptée par la Commission dans le Livre vert, et qui consiste à vouloir utiliser les TIC afin de couvrir toutes les phases du processus de passation des marchés publics. Selon un principe de bonne gouvernance, toute proposition législative de la Commission visant à simplifier la passation électronique des marchés publics devrait dès lors être intégrée dans le réexamen prochain des principales directives sur les marchés publics, et non pas faire l'objet d'une mesure législative autonome (comme exposé au point 7.2, alinéa a du Livre vert). Et ce, parce que les achats hors ligne sont susceptibles de devenir l'exception pendant la période où les directives révisées seront d'application (2015-2025 peut-être).

Le respect de la prise de décision locale et régionale : l'importance des approches non-contraignantes

9. Le principe d'autonomie locale et régionale est un élément fondamental du système européen de gouvernance à multi-niveaux et est explicitement reconnu dans le Traité sur l'Union européenne.
10. Le Protocole sur les services d'intérêt général décrit le « large pouvoir discrétionnaire » dont les collectivités locales et régionales doivent bénéficier pour fournir, *faire exécuter* et organiser ces services. Ceci est en accord avec le principe de « liberté d'approvisionnement » mis en avant par le CCRE et ses associations membres¹.
11. L'Union européenne devrait fournir le cadre juridique et veiller à la mise en place d'un minimum de normes communes nécessaires, tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre aux collectivités locales et régionales pour leur permettre d'adapter leurs procédures à leurs besoins, dans les limites de leurs capacités. Nul besoin d'une réglementation détaillée, mais cela permettra une communication aisée entre les parties et systèmes concernés.

Promouvoir l'interopérabilité et encourager l'harmonisation entre les systèmes, mais ne pas imposer de technologies uniques de passation électronique des marchés

12. Il est important que la Commission européenne prenne des mesures pour garantir l'interopérabilité entre les différents systèmes. Par conséquent, et afin d'éviter toute dépendance à l'égard des fournisseurs, les normes ouvertes et la neutralité technologique doivent devenir la règle.
13. En fait, la Commission devrait envisager la possibilité de retirer certains types de marchés publics du champ d'application des directives au cas où ils seraient passés par voie électronique, et ce afin d'encourager le développement de la passation électronique des marchés publics.

¹[Voir le document d'orientation du CCRE « Utilisation excessive des marchés publics comme instrument politique »](#)

14. Le Livre vert évoque la perspective (question n°5) d'une législation contraignante en matière de passation électronique de marchés publics pour certains achats. Or, imposer la passation électronique obligatoire de marchés publics au niveau européen pour certains produits, services, processus ou procédures, irait à l'encontre de l'auto-gouvernance locale et régionale. Une certaine flexibilité, par contre, favoriserait de nouvelles approches innovantes en matière de marchés publics en ligne, adaptées aux besoins spécifiques à l'échelon local et régional.
15. En outre, en cette période de contraintes budgétaires pour plusieurs Etats membres, il serait préférable que les administrations locales et régionales puissent décider elles-mêmes d'investir ou non des fonds publics dans les technologies de passation électronique des marchés. Ces dépenses en matière de nouvelles technologies ne doivent pas être imposées par l'UE.
16. L'option privilégiée serait que l'UE clarifie la possibilité pour les Etats membres de définir des procédures de passation électronique de marchés publics dans leurs législations nationales s'ils le souhaitent. De cette façon, et conformément au principe de subsidiarité, chaque Etat membre pourra aller jusqu'au niveau de détail souhaité. Il faut cependant garantir l'interopérabilité et mettre en place des normes communes.
17. La Commission devrait adopter une approche graduelle pour développer les normes communes en question. Le format des signatures électroniques et de l'horodatage, par exemple, doit nécessairement être convenu entre tous à l'échelon européen pour des raisons de sécurité.
18. La Commission européenne ne devrait pas développer de solutions en matière de passation électronique de marchés publics, même si celles-ci seraient mises à disposition gratuitement, en tant que composantes open source. La Commission devrait plutôt soutenir des initiatives dans le domaine de la normalisation, telles que les ateliers CEN. Les travaux de l'atelier CEN/BII, maintenant dans leur deuxième phase, portent sur les lignes directrices relatives à la normalisation et à la mise en œuvre dans le but de parvenir à l'interopérabilité. Ils couvrent à la fois les procédures d'appels d'offres antérieures et postérieures à l'attribution des marchés. La Commission a peut-être un rôle important à jouer en ce qui concerne les questions de normalisation et d'infrastructures. La force de l'UE réside en effet dans sa capacité à faire respecter les principes d'égalité, de transparence et de non-discrimination inscrits dans le Traité, plutôt que dans le développement de procédures uniques ou de normes uniques pour la passation électronique de marchés au niveau européen.
19. Afin de faciliter les choses pour les fournisseurs et de permettre l'évaluation automatique, il serait souhaitable d'instaurer des normes pour les catalogues électroniques. Bien souvent, à l'heure actuelle, les fournisseurs complètent les informations relatives à leurs articles et à leurs prix dans des tableaux. Il n'existe cependant aucune norme pour la structure et le contenu de l'information. On pourrait par conséquent simplifier la tâche des fournisseurs en normalisant les informations requises pour la remise d'offres au secteur public, voire même au secteur privé ; techniquement, sous la forme, par exemple, d'un tableau, ou par le biais d'une nouvelle

technologie qui serait développée. Le développement de normes pour les catalogues électroniques, ainsi que les travaux concernant les normes de classification des produits, facilitent ainsi la passation électronique des marchés publics et améliorent leur efficacité. Néanmoins, pour les plateformes de marché, par exemple, il est préférable de laisser l'autorité publique et l'Etat membre en question les développer comme bon leur semble.

La passation électronique de marchés publics et la sécurité juridique

20. La passation électronique de marchés publics tend à accroître le recours aux marchés publics, et pas seulement pour les marchés supérieurs au seuil fixé. Nous saluons cependant la reconnaissance dans le Livre vert (point 3.2) que toute initiative future de la Commission européenne en matière de passation électronique de marchés publics ne concernera que les marchés publics supérieurs au seuil (nonobstant les dispositions du traité).
21. Une deuxième série de seuils applicables aux marchés publics électroniques sur base de la valeur totale des marchés publics passés selon un système de passation électronique des marchés publics tel que celui décrit au point 7.2, est à éviter, car cela ne ferait que complexifier le régime juridique.
22. On considère souvent la passation électronique de marchés publics comme une innovation, mais qui offre moins de sécurité juridique que le système papier. Les directives révisées sur les marchés publics (révision prévue pour 2012) devraient par conséquent clairement indiquer que la passation électronique de marchés publics est, à tous les stades de la procédure, conformes aux règles de l'UE.
23. La Commission devrait notamment préciser que le recours aux marchés publics électroniques à tous les stades de la procédure ne sera pas considéré comme une discrimination à l'encontre des fournisseurs ne disposant pas des technologies appropriées.
24. L'appel à des fournisseurs tiers issus du secteur privé pour la passation électronique des marchés porte l'obligation de se conformer aux règles sur l'opérateur économique, en plus de l'organisme public. La passation électronique de marchés publics est donc susceptible de répartir plus équitablement les responsabilités entre les pouvoirs publics, le fournisseur de marchés publics en ligne et l'opérateur économique en cas de violation des règles des marchés publics. C'est une bonne chose, car c'est une approche collective, plutôt que conflictuelle, qui est ainsi encouragée pour résoudre les problèmes de conformité.

Les spécificités liées à la passation électronique de marchés publics

Les appels d'offres électroniques

25. La mise à disposition en ligne des documents d'appel d'offres et l'autorisation de soumettre des offres par voie électronique ont engendré des temps de réponse beaucoup plus rapides de la part des soumissionnaires, ce qui devrait continuer à être encouragé.
26. Les travaux de l'UE devraient se concentrer sur l'amélioration de l'interopérabilité entre les normes existantes des plateformes de passation électronique des marchés publics. Dans le même temps, les travaux sur de nouvelles normes communes et ouvertes doivent être encouragés. Un laps de temps suffisant doit être prévu pour l'adaptation à ces nouvelles normes ou pour s'en rapprocher.
27. Dans la mesure du possible, et afin de réduire les charges administratives et d'encourager les PME, seul l'adjudicataire sera invité à fournir les documents et certificats requis. Mieux vaut faire davantage de vérifications après l'attribution du marché et moins avant l'adjudication. Le processus en sera simplifié et des économies seront réalisées.

Les signatures électroniques

28. Les exigences relatives à l'utilisation des signatures électroniques devraient établir une distinction entre les transactions de base et les transactions concernant des données sensibles, ainsi qu'entre les différentes phases de la procédure de passation.
29. Des exigences techniques coûteuses pour l'authentification des soumissionnaires peuvent constituer un obstacle pour les opérateurs d'Etats membres où les signatures électroniques (avancées) ne sont pas encore monnaie courante et/ou coûteuses. L'utilisation de noms d'utilisateur et de mots de passe devrait suffire pour les transactions de base et pour les phases où aucune donnée sensible n'est transférée.
30. Des normes plus sévères devraient être appliquées aux transactions sensibles, avec la possibilité de demander une authentification supplémentaire aux soumissionnaires en cas de doute sur leur légitimité.

Les systèmes d'acquisition dynamiques (DPS)

31. Nous constatons qu'à l'heure actuelle, les DPS ne sont pas beaucoup utilisés dans la pratique. Il convient de s'attaquer à la raison de cette faible utilisation, à savoir le fait que les pouvoirs adjudicateurs doivent mettre en place une annonce supplémentaire demandant si d'autres fournisseurs souhaitent être inclus avant d'inviter les fournisseurs à soumissionner. Il s'agit d'une exigence contraignante qui ajoute des contraintes de temps et complexifie un modèle de marché public utile. Il faudrait développer des solutions électroniques moins complexes, qui permettent aux autres soumissionnaires d'intégrer le processus jusqu'à un certain moment.

32. Il conviendrait de remplacer le terme de « système d'acquisition dynamique » par celui de « plateforme de marché », car il est davantage reconnaissable pour les praticiens. Les « plateformes de marché » sont un moyen efficace d'améliorer le processus de passation de marchés, car elles permettent aux fournisseurs d'autres Etats membres d'opérer dans des conditions de concurrence identiques.

Les enchères électroniques, catalogues électroniques, commandes en ligne et facturation électronique

33. Les enchères électroniques présentent actuellement des avantages tangibles pour la passation électronique de marchés publics à toutes les étapes de la procédure. L'une des principales raisons de leur utilisation réside dans les économies significatives qui peuvent être réalisées grâce aux enchères électroniques, en particulier sur les coûts des fournitures et des services.
34. Les catalogues électroniques permettent de minimiser les coûts. Ils évitent le double emploi et contribuent à une meilleure conformité car ils sont bien plus facile à gérer avec précision que les processus manuels.
35. Les catalogues électroniques devraient être consultables d'après les critères écologiques des produits qu'ils répertorient.
36. Les commandes en ligne améliorent l'efficacité des procédures de passation de marchés publics. Elles permettent de vérifier que la facture correspond bien à la commande et rendent la facturation électronique plus efficace.
37. La facturation électronique permet de réaliser d'importantes économies et garantit un envoi plus rapide de la facture par le fournisseur, ainsi qu'un paiement plus rapide de la part de l'autorité publique.
38. La Commission doit par conséquent réfléchir à de nouvelles façons d'encourager, sans pour autant les rendre obligatoire, un plus grand recours aux enchères électroniques, aux catalogues électroniques, aux commandes en ligne et à la facturation électronique.

Les marchés publics transfrontaliers

39. Malgré l'accent important mis sur les marchés publics transfrontaliers dans le Livre vert, il est surtout nécessaire pour l'instant de faciliter la passation électronique de marchés publics au sein d'un même Etat membre, car les transactions nationales composent la grande majorité des marchés publics. Comme le reconnaît le Livre vert, les marchés publics transfrontaliers sous toutes leurs formes, qu'ils soient électroniques ou non, sont actuellement peu fréquents.
40. Les initiatives communautaires, telles que PEPPOL et e-CERTIS, sont des exemples à suivre. Etant donné que la passation électronique de marchés publics transfrontaliers est très limitée, la Commission pourrait aussi promouvoir davantage le travail de normalisation, ce qui serait tout bénéfique pour la passation électronique de marchés publics dans les Etats

membres. Promouvoir, à l'échelon communautaire, le travail sur les exemples de meilleure pratique et les compétences professionnelles est aussi fortement recommandé, et ce, afin que les « fondements » de la passation électronique de marchés publics soient bien compris au sein des Etats membres (voir le point 54 pour plus d'informations). Il faudrait aussi mettre l'accent sur la promotion de l'interopérabilité et l'harmonisation des systèmes de passation électronique des marchés publics.

La coopération public-public

41. Toute nouvelle règle ou procédure dans le domaine de la passation de marchés en ligne doit être compatible avec des réorganisations administratives internes de plus en plus nombreuses dans le secteur public, telles que les accords de coopération public-public sans appels d'offres visant à partager des services de première ligne ou administratifs entre pouvoirs publics.
42. Des solutions combinées doivent être recherchées pour la passation électronique de marchés publics afin de permettre à de multiples autorités de partager les coûts liés à des systèmes communs.
43. Toutefois, la collaboration entre organismes du secteur public est également souvent compromise par les règles des marchés publics, car il n'est pas possible à une nouvelle entité adjudicatrice de venir s'ajouter après la publication du contrat. La révision prochaine des directives sur les marchés publics devrait soulever cette question et apporter une solution pragmatique à la coopération public-public.

Les PME

44. L'accès aux systèmes de passation de marchés par voie électronique semble plus difficile pour les petites entreprises qui ne profitent pas encore suffisamment des procédures d'appels d'offres ouvertes. Puisqu'elles constituent l'épine dorsale de l'économie européenne, il serait bon que les entreprises de toutes tailles puissent bénéficier des nouvelles initiatives et technologies dans le domaine de la passation électronique de marchés publics.

Les meilleures pratiques

45. Le partage de connaissances au-delà des frontières est un domaine d'action prioritaire où l'UE peut apporter une valeur ajoutée et susciter le changement.
46. La Commission devrait explorer de nouvelles voies pour l'échange d'expériences et le transfert de connaissances en matière de passation électronique de marchés publics à travers l'UE et auprès des acteurs locaux et régionaux. On pourrait ainsi envisager de développer à travers l'UE un réseau d'« agents de change » dans le domaine de la passation électronique de marchés publics.
47. Les examens internationaux par les pairs, où de petites équipes d'experts en matière de passation électronique de marchés publics d'une région

passent en revue les activités d'une autre région, peuvent aussi contribuer à ce processus.

48. Nous nous félicitons que le plan d'action 2011-2015 de la Commission européenne pour l'administration en ligne prévoit de transformer le portail ePractice.eu en un véritable outil de partage d'expériences et d'informations destiné aux praticiens de l'administration en ligne dans les Etats membres, et recommandons vivement d'en étendre la portée aux praticiens locaux et régionaux.

Les compétences professionnelles et les questions culturelles au sein des collectivités locales et régionales

49. Il convient de développer les compétences et la compréhension du personnel chargé de la passation des marchés en ligne dans les organismes publics. Même s'il existe des exemples de technologies et d'expertise de pointe dans de nombreuses collectivités locales et régionales, cette expertise n'est pas universellement partagée.
50. Au niveau européen, les mesures visant à améliorer les compétences professionnelles pourraient être soutenues par le biais du programme PROGRESS ou du programme d'appui stratégique en matière de TIC (partie du PIC).
51. En outre, les partenaires sociaux pourraient être encouragés à mener des actions de sensibilisation et à développer des mesures de formation, en vue de moderniser l'administration publique, y compris à l'échelon local et régional.
52. Afin d'encourager les pouvoirs publics, la Commission doit intégrer les études d'investissement dans les plateformes de passation électronique des marchés publics et fournir au secteur public des exemples montrant les économies que les investissements initiaux dans les nouvelles technologies vont générer avec le temps.
53. Tout changement dans le cadre juridique relatif à la passation électronique de marchés publics devrait également être communiqué en langage clair par le biais de conseils adaptés aux besoins des organismes publics, et notamment au niveau local et régional.
54. La Commission doit pouvoir reconnaître et aider à vaincre toute résistance culturelle au changement, y compris l'aversion pour le risque. Les initiatives dans ce domaine devraient en particulier aborder la question des responsables qui choisissent des procédures qui minimisent l'insécurité juridique plutôt que des procédures qui favorisent l'offre économiquement la plus avantageuse.
55. En outre, il convient également d'éduquer les soumissionnaires à l'utilisation des plateformes de passation électronique de marchés publics, aussi bien avant qu'après la procédure d'attribution. Il est en effet possible que de petits fournisseurs dans certains secteurs particuliers disposent de budgets plus modestes pour les TIC ou ont moins de compétences en matière

de TIC concernant l'utilisation des technologies liées à la passation électronique de marchés publics.

Remarque finale

56. Le CCRE soutient la proposition du Livre vert de réaliser une feuille de route sur la passation électronique des marchés publics et se réjouit de travailler avec l'UE sur les détails de ce projet.
57. Le CCRE apprécie également avoir été invité en novembre 2010 à présenter notre point de vue lors d'une audition de la Commission sur la passation électronique de marchés publics et se réjouit de participer à la poursuite des discussions sur la passation électronique de marchés publics, de même qu'au réexamen plus large de l'ensemble des directives sur les marchés publics.

* * * * *

Contact :
Angelika Poth-Mögele
Directrice des travaux politiques
Angelika.Poth-Moegele@ccre-cemr.org