



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.10.2010
COM(2010) 571 final

LIVRE VERT

sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE

SEC(2010) 1214

LIVRE VERT

sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE

1. POURQUOI UN LIVRE VERT SUR LES MARCHES PUBLICS ELECTRONIQUES?

La passation électronique de marchés publics désigne l'utilisation, par les pouvoirs publics et autres entités du secteur public, de moyens électroniques de communication et de traitement des transactions, pour l'achat de fournitures ou de services ou pour la passation de marchés publics de travaux. Mais l'enjeu dépasse largement la simple transition d'un système «papier» vers un système de communication électronique. La passation électronique de marchés publics peut être source d'améliorations considérables du point de vue de l'efficacité des achats publics, de leur gestion globale et du fonctionnement des marchés qu'ils représentent.

La mise en place progressive de ce système de passation électronique fait partie de l'ambitieux programme visant à promouvoir l'administration en ligne, qui peut transformer fondamentalement le mode de fonctionnement et les performances des administrations publiques. La stratégie numérique de la Commission pour l'Europe prévoit l'adoption par la Commission d'un Livre blanc décrivant les mesures que celle-ci entend prendre pour mettre en place une infrastructure interconnectée de passation électronique des marchés publics¹.

Le présent Livre vert est un premier pas vers la réalisation de cet objectif et vers la définition et l'application d'un programme ambitieux, mais réaliste, de mise à profit du potentiel des TIC pour améliorer la passation des marchés publics dans tout le Marché unique.

Il constitue également une première étape vers un examen coordonné, ambitieux et complet des dispositions actuelles de l'UE en matière de marchés publics, qui permettra de formuler des propositions de réforme de ces dispositions. Il sera suivi d'un deuxième Livre vert abordant d'autres questions relatives à la modernisation de ces dispositions.

En 2005, les ministres de l'UE ont exprimé l'espoir qu'«en 2010, au moins 50 % des contrats publics supérieurs au seuil de marchés publics de l'UE [soient] conclus par voie électronique»². Pour atteindre cet objectif, la Commission a modifié la législation et mis en œuvre le plan d'action sur la passation électronique de marchés publics (2004)³. Cependant, la réalité est encore très loin de correspondre aux aspirations initiales, en raison de la complexité technique, logistique et administrative d'un tel changement. Selon une évaluation réalisée par la Commission⁴, dans les États membres précurseurs, moins de 5 % des contrats d'achats sont attribués au moyen de systèmes électroniques⁵.

La Commission estime qu'il est temps de recentrer l'action commune sur le soutien au développement de la passation électronique de marchés publics par les administrations publiques nationales, régionales et locales. La technologie a atteint le degré de maturité nécessaire. Nombre de régions et d'États membres disposent de plateformes d'adjudication électronique solidement implantées et obtenant de bons résultats. Le nombre de marchés

¹ Une stratégie numérique pour l'Europe, COM(2010) 245, p. 32.

² Déclaration ministérielle de Manchester de 2005.

³ Communication: Plan d'action pour la mise en œuvre du cadre juridique de la passation électronique de marchés publics, publié en décembre 2004.

⁴ Voir l'évaluation par la Commission du plan d'action de 2004 pour la passation électronique de marchés publics, et l'étude qui l'accompagne, sur le site web de la DG Marché intérieur et services.

⁵ A l'exception du Portugal, où la passation des marchés par voie électronique, de la phase de notification à la phase d'attribution, est obligatoire depuis le 1^{er} novembre 2009.

passés par l'intermédiaire de ces systèmes a atteint une masse critique et augmente rapidement. L'occasion doit être saisie de diffuser les meilleures pratiques et de corriger, dans le cadre juridique et stratégique de l'UE, les points faibles qui risquent, si rien n'est fait, d'enrayer ce processus.

Cette occasion doit aussi être saisie pour faire converger les évolutions et les processus, afin que les composantes clés de cette infrastructure naissante puissent gérer des procédures de marchés publics de dimension transfrontière. Une prolifération incontrôlée de solutions et d'applications techniques pourrait inutilement entraver la participation d'opérateurs économiques à des procédures organisées sur les systèmes de pays partenaires. S'il est vrai que la participation transfrontière aux marchés publics électroniques reste anecdotique, la Commission estime qu'il est sage d'agir dès maintenant pour éviter que les obstacles techniques ou opérationnels ne deviennent endémiques dans le paysage qui se dessine actuellement.

Qu'est-ce que la passation électronique de marchés publics?

La passation électronique de marchés publics est un terme général désignant le remplacement, d'un bout à l'autre de la chaîne, de procédures papier par des procédures informatisées pour les communications et le traitement des opérations. Il s'agit de mettre en place des processus électroniques pour les différentes phases de la procédure de passation de marché: publication de l'avis de marché, envoi du cahier des charges, soumission des offres, évaluation, attribution des marchés, commande, facturation et paiement.

Les processus de facturation et de paiement (post-attribution) n'étant pas propres aux marchés publics, les solutions mises au point pour l'ensemble du marché (B2B) peuvent être utilisées pour les marchés publics électroniques⁶. Certaines étapes (notification, soumission, évaluation et commande) nécessitent toutefois des solutions spécifiques. Le plus grand défi concerne la soumission des offres, l'évaluation et la commande, car l'échange de documents complexes et l'interaction entre l'acheteur public et les fournisseurs doivent s'organiser suivant des protocoles et des normes arrêtés d'un commun accord.

Un traitement non automatisé restera nécessaire pour certaines activités. Certaines phases de marchés complexes (conception, travaux), par exemple, risquent de ne pas pouvoir se plier à un format normalisé et peuvent donc demander une intervention humaine. Il serait néanmoins possible d'informatiser des pans importants de la passation de marchés publics. L'expérience de la Corée est instructive: plus de 90 % des marchés publics de fournitures y sont négociés sur la plateforme à gestion centralisée KONEPS.

Il est souvent possible de mener à bien une partie de la procédure par voie électronique tout en gérant les autres de façon non automatisée. De nombreuses administrations ont créé des portails pour la publication d'avis de marché et la mise à disposition des cahiers des charges. Les progrès sont plus modestes en ce qui concerne l'utilisation de systèmes automatisés pour la soumission, le traitement et l'évaluation des offres et pour les commandes. L'idéal est le traitement électronique de bout en bout, toutes les phases de la procédure, de la notification au paiement, étant automatisées au moyen de procédures électroniques. Cette possibilité existe: elle est généralement offerte par des plateformes spécialisées dans les marchés publics

⁶ Deutsche Bank Research a publié en mai 2010 une étude intitulée «*E-invoicing: Final step of an efficient invoicing process*» dont les chiffres indiquent que sous certaines hypothèses, le traitement automatisé d'une facture électronique pourrait permettre d'économiser plus de 18 euros par rapport au traitement non structuré d'une facture papier traditionnelle.

électroniques, qui fournissent à chaque pouvoir adjudicateur toute l'aide nécessaire pour gérer électroniquement ses passations de marchés.

2. POURQUOI LES MARCHES PUBLICS ELECTRONIQUES SONT-ILS IMPORTANTS?

Selon la Commission, une utilisation accrue des procédures de passation électronique présenterait les avantages suivants:

- a) **Des marchés plus accessibles et plus transparents:** l'automatisation et la centralisation des flux d'informations relatifs aux différents appels d'offres peuvent améliorer l'accès des entreprises aux marchés publics. Il est beaucoup plus rapide et beaucoup moins coûteux de rechercher des appels d'offre en ligne que de passer au crible les différents avis publiés. Les systèmes de passation de marchés par voie électronique peuvent aussi être configurés pour prévenir les fournisseurs de la publication d'appels d'offres particuliers et leur donner directement accès aux cahiers des charges. Cette plus grande ouverture, et l'amélioration de la documentation et de la communication, vont aussi dans le sens d'une transparence accrue. Le suivi et l'efficacité générale des marchés publics s'en trouvent améliorés, ce qui permet de rendre les marchés plus concurrentiels et d'accroître le nombre de fournisseurs potentiels.
- b) **Gains pour les procédures individuelles de marché:** par rapport aux systèmes papier, les marchés publics électroniques peuvent aider les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques à réduire leurs coûts administratifs et accélérer les procédures de passation de marché. Dans le climat financier actuel, ces gains d'efficacité seraient certainement les bienvenus, puisqu'ils permettraient de maximiser le potentiel de ressources limitées. Les systèmes électroniques de passation de marchés se sont également avérés très utiles pour accélérer l'utilisation des budgets affectés aux marchés publics.
- c) **Gains en termes de gestion des marchés publics:** En présence de centrales d'achat, les procédures électroniques peuvent contribuer à la centralisation de fonctions de traitement coûteuses et à la réalisation d'économies d'échelle dans la gestion des marchés publics. L'informatisation des marchés publics est aussi une occasion supplémentaire de rationaliser et de réviser les processus d'achat: elle ne doit pas nécessairement consister à reproduire sous forme électronique des procédures papier utilisées depuis des années. Les procédures électroniques de passation de marchés peuvent être intégrées aux autres activités (informatisées) d'une organisation (comme le contrôle d'inventaire, la gestion de contrats et l'audit), ce qui permet de gagner en cohérence et en efficacité.
- d) **Renforcement du potentiel d'intégration des marchés publics de l'UE:** dans un environnement basé sur des documents papier, le manque d'information et la réticence à soumissionner pour des marchés éloignés de leur lieu d'établissement ont pu dissuader des fournisseurs de participer à certains appels d'offres. Les marchés publics électroniques peuvent aplanir ces obstacles liés à la distance et au manque d'information et encourager une plus grande participation, ce qui augmenterait le nombre de fournisseurs potentiels et permettrait éventuellement de développer ces marchés. Bien que l'électronique ne permette pas de faire abstraction de l'impact de la distance physique sur l'exécution concrète de la transaction, elle offre un moyen de maîtriser les coûts de participation liés à la distance dans le cadre de la procédure de passation elle-même. La transparence qui en résulte n'a pas seulement une dimension transfrontière; elle peut avoir des avantages y compris à l'intérieur d'un même pays,

en permettant aux fournisseurs d'une région de soumissionner dans une autre. Grâce à cet accès plus aisé à l'information sur les marchés publics et à la simplification du traitement des offres, les fournisseurs étrangers pourront plus facilement participer aux appels d'offre en ligne⁷.

Tous ces avantages permettraient d'atteindre plus efficacement les résultats visés par les marchés publics. Les procédures électroniques peuvent notamment permettre de trouver des modalités de prestation des services publics qui soient plus avantageuses pour les contribuables. Ces économies sont devenues d'autant plus appréciables que l'heure est à la maîtrise des dépenses publiques.

Mais ces avantages ne sont pas gratuits. La passation de marchés par voie électronique suppose la réalisation d'investissements tout au long de la chaîne, pour mettre en place les capacités nécessaires et pouvoir gérer la transition. Le coût des investissements à réaliser dans des installations nationales et régionales, qu'il s'agisse de la création de portails électroniques ou des solutions plus complètes, oscille entre 0,5 million et 5 millions d'euros⁸. Les coûts de maintenance vont de quelques milliers à plusieurs millions d'euros, et dépendent généralement de la taille et du degré de sophistication du système. L'expérience indique que ces investissements peuvent être rentabilisés à court terme grâce aux économies réalisées sur les coûts administratifs. Toutefois, le principal obstacle à l'utilisation de ces nouveaux systèmes tient à la nécessité d'encourager les pouvoirs adjudicateurs et les fournisseurs à y recourir. Généralement, les initiatives couronnées de succès comportent des dispositifs développés d'assistance aux utilisateurs et reposent sur un effort soutenu de leurs promoteurs pour promouvoir et développer leurs systèmes.

Exemples d'économies et d'améliorations

- L'agence italienne Intercent ER, située en Emilie-Romagne, offre des services relatifs aux marchés publics électroniques (plateforme de marché, catalogues électroniques et enchères électroniques) et constitue maintenant le point de référence de 539 entités administratives (90 % des agences locales). En 2008, elle a traité l'équivalent de 419 millions d'euros de transactions et permis des gains d'efficacité de 67,5 millions d'euros et un gain de temps de 45 années-personne.
- L'agence fédérale autrichienne pour les marchés publics centralise par voie électronique les achats des autorités fédérales. En 2008, elle a déclaré une économie de 178 millions d'euros sur un volume total de contrats de 830 millions d'euros. Les gains semblent l'emporter nettement sur les coûts de maintenance annuels (5 millions d'euros, soit moins de 3 % du montant économisé).
- Depuis le 1^{er} février 2005, les pouvoirs adjudicateurs au Danemark ne peuvent accepter que les factures électroniques. Cette réforme porte sur environ 15 millions de factures par an et s'applique à tout le secteur public, des ministères aux écoles maternelles. L'utilisation de la facturation électronique permettrait d'économiser 100 millions d'euros par an, en sus des économies réalisées dans les processus administratifs internes.

⁷ Ils peuvent encore en être dissuadés par des coûts structurels ou par d'autres facteurs liés au marché lui-même, qui peuvent ôter tout intérêt à leur participation. Néanmoins, de plus en plus de marchés, notamment les marchés de services portant par exemple sur des logiciels, des concours de conception ou des services d'assistance, peuvent être conclus à distance. Les procédures électroniques de passation de marché devraient être particulièrement adaptées à la publication, à l'exploitation et, en dernier lieu, à la concrétisation de ces opportunités.

⁸ D'après les informations disponibles sur le site www.epractice.eu.

- En Norvège, grâce à la plateforme Ehandel, les administrations peuvent réduire de 20 % à 40 % les délais de gestion des commandes, de réception des marchandises et de facturation, ce qui permet des baisses de prix allant de 2 à 10 %.
- Au Royaume-Uni, le site Buying Solutions a déclaré, dans son rapport annuel pour 2008-2009, avoir facilité la réalisation de ventes pour un montant de plus 5 milliards de livres et permis ainsi une économie de 732 millions de livres. Le Royaume-Uni a aussi enregistré des économies souvent supérieures à 10 % (et pouvant aller jusqu'à 45 %) grâce au recours aux enchères électroniques; il a annoncé récemment des projets visant à utiliser ce mode d'enchère pour faire économiser au contribuable jusqu'à 270 millions de livres d'ici la fin 2011.
- Une étude portugaise a comparé les meilleures offres retenues en matière de travaux publics par 50 hôpitaux publics du pays, en 2009 (dans le cadre de systèmes basés sur des documents papier) et en 2010 (dans le cadre de marchés publics électroniques). Elle en a conclu qu'une baisse des coûts de 18 % avait été obtenue en 2010 grâce à la concurrence accrue liée aux marchés publics électroniques.

3. QUEL ROLE PEUT JOUER L'UE DANS LA PROMOTION DES MARCHES PUBLICS ELECTRONIQUES ?

La plupart des investissements nécessaires dans le domaine des marchés publics électroniques doivent être entrepris au niveau national ou régional, puisque c'est là que se situent les besoins et les ressources. En outre, la législation de l'UE relative aux marchés publics laisse aux pouvoirs adjudicateurs le choix entre des moyens électroniques ou d'autres modes de communication pour les marchés supérieurs au seuil fixé. La politique de l'UE à l'égard des marchés publics électroniques doit donc prendre acte du caractère décentralisé et ascendant de cette évolution.

Toutefois, l'UE a encore un rôle important à jouer en prenant des initiatives pour libérer le potentiel de développement des marchés publics électroniques et éviter les écueils d'une transition décentralisée sans coordination. Plus précisément, les efforts de l'UE dans le domaine juridique et politique devraient continuer, comme par le passé, de viser les objectifs suivants:

- (1) habiliter les pouvoirs adjudicateurs à passer des marchés par voie électronique. La législation de l'UE doit être conçue de manière à permettre l'utilisation de systèmes et de processus électroniques pour les marchés publics (supérieurs au seuil);
- (2) veiller à ce que la passation électronique de marchés publics respecte les dispositions et les principes fondamentaux de la législation de l'UE sur les marchés publics (pour les marchés supérieurs au seuil) et les principes du traité qui leur sont applicables (pour les marchés inférieurs au seuil);
- (3) encourager le développement et l'utilisation des solutions convergentes, sûres mais commercialement viables, et diffuser des exemples de bonnes pratiques. Ces initiatives devraient accélérer le passage à l'électronique et éviter les doubles emplois et la répétition d'erreurs;
- (4) permettre aux opérateurs économiques de participer aux procédures d'appels d'offres électroniques dans tout le Marché unique. Les marchés publics électroniques sont un moyen de réduire les obstacles liés à la distance et au manque d'information. Les installations des différents États membres devraient, dans toute la mesure du possible, reposer sur des approches et des modèles communs. Les solutions qui améliorent et

renforcent l'interopérabilité entre les systèmes locaux, régionaux et nationaux devraient être encouragées, ce qui permettra d'éviter que la participation transfrontière aux systèmes de passation électronique de marchés ne se heurte à des entraves techniques inutiles.

La politique de l'UE peut donc jouer un rôle important et complémentaire à l'appui des efforts nationaux ou régionaux pour faire passer les marchés publics à l'heure de l'électronique. Elle a aussi un rôle plus large à jouer, qui consiste à assurer la cohérence de ce processus avec les changements qui interviennent dans d'autres secteurs connexes, par exemple la législation relative aux signatures ou aux factures électroniques, et qui peut déboucher, à terme, sur une harmonisation des approches au sein de l'UE. Si la dimension européenne n'est pas prise en compte, la transition risque d'être entravée, des ressources risquent d'être gaspillées par la réinvention constante de la roue, et le potentiel d'accroissement du nombre de fournisseurs possibles risque de ne pas se concrétiser. Le présent Livre vert et les travaux qui suivront visent à définir pour l'UE une base réaliste et efficace lui permettant d'accompagner et de faciliter ce processus important.

4. QU'A FAIT L'UE JUSQU'A PRESENT?

Ce sujet n'est pas nouveau pour la Commission, qui a déjà pris un certain nombre de mesures ces dernières années pour réaliser les objectifs évoqués ci-dessus:

- (1) La Commission a proposé des modifications aux directives européennes sur les marchés publics afin de permettre leur traitement électronique et l'adoption de techniques et d'outils jugés pertinents. Auparavant, la législation de l'UE ne reconnaissait pas la possibilité d'employer ces méthodes. La Commission a également introduit des techniques et outils nouveaux (enchères électroniques, systèmes d'acquisition dynamiques - DPS) permettant aux pouvoirs adjudicateurs d'exploiter pleinement les communications électroniques pour améliorer le résultat de leurs marchés publics. Ces propositions ont été adoptées et mises en œuvre dans le cadre des directives modifiées de 2004 sur les marchés publics.
- (2) La Commission a conçu et mis en œuvre un programme (plan d'action) comportant plus de 30 initiatives non législatives visant à clarifier les conditions de recours aux marchés publics électroniques et à encourager leur développement. Ce plan d'action s'appuyait sur une vision politique ambitieuse: «que toute entreprise en Europe dotée d'un PC et d'une connexion internet puisse participer à un marché public organisé par voie électronique»⁹.
- (3) La Commission a cofinancé et mis au point d'autres outils concrets pour surmonter les obstacles administratifs et techniques auxquels se heurtent les marchés publics électroniques transfrontières. Il s'agit notamment d'initiatives telles que PEPPOL¹⁰ et les nouveaux outils e-CERTIS et Open e-PRIOR. Ces projets sont encore en cours d'élaboration ou viennent seulement de voir le jour.

Parallèlement au présent Livre vert, les services de la Commission ont entrepris d'évaluer les mesures prises par l'UE pour promouvoir les marchés publics en ligne. La conclusion principale de cette évaluation est que dans l'ensemble, le plan d'action a bien cerné les priorités et les défis à relever. Elle a également reconnu que l'initiative du changement devait être prise par les États membres et par les régions. Elle a enfin identifié un certain nombre de

⁹ Page 10 de l'analyse d'impact annexée au plan d'action - COM(2004) 841.

¹⁰ Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL) - www.peppol.eu.

mesures propres à canaliser les investissements nationaux et régionaux dans un sens compatible avec la législation de l'UE et du Marché unique.

Le plan d'action s'est traduit par une réussite notable, à savoir la création et l'utilisation d'une infrastructure commune pour la publication électronique des avis de marché. Il existe à présent un système unique, reconnu et largement utilisé qui permet de publier dans toute l'UE les avis de marché supérieurs au seuil, et qui s'appuie sur des infrastructures compatibles au niveau national. En 2009, plus de 90 % des formulaires envoyés à la base *TED (Tenders Electronic Daily)* l'ont été par voie électronique et dans un format structuré. La publication électronique des avis de marchés inférieurs au seuil a également progressé au niveau national et régional.

De nombreuses mesures figurant dans le plan d'action consistaient dans la formulation d'orientations ou dans des études pilotes visant à expérimenter ou à promouvoir certaines solutions. Elles ont permis une prise de conscience des problèmes, aiguillé vers des solutions et fourni des points de référence communs à l'ensemble du marché. En revanche, leur but n'était pas d'imposer des solutions ou des résultats particuliers, à un moment où la technologie et les modèles de gestion étaient encore en pleine évolution. D'autres projets plus concrets, dans le domaine de la normalisation, n'ont pas encore pris forme. En résumé, s'il est vrai que les priorités ont généralement été correctement cernées et qu'une grande partie du plan d'action a été mise en œuvre comme prévu, la situation ne permet pas encore à chaque entreprise de l'UE de participer à n'importe quel appel d'offres via son propre ordinateur.

En définitive, bon nombre des priorités correctement identifiées par le plan d'action en 2004 restent des priorités aujourd'hui. L'approche non contraignante retenue alors était adaptée au contexte en pleine évolution des marchés publics électroniques; elle a encouragé la mise au point de solutions créatives. A posteriori, certains domaines auraient tiré avantage d'une approche plus volontariste ou plus directive. L'évaluation du plan d'action a permis d'identifier un certain nombre de défis et de lacunes qui, si rien n'est fait, empêcheront la généralisation des marchés publics électroniques et l'essor de la participation transfrontière à ces marchés en ligne.

Actions financées et pilotées par la Commission en vue de promouvoir les marchés publics électroniques

PEPPOL: Le projet PEPPOL, géré par des organismes publics de différents pays de l'UE et cofinancé par la Commission européenne, est un vaste projet transnational dont le but est d'offrir une infrastructure informatique normalisée de grande envergure, ainsi que des services, en vue d'organiser et de mener à bien des passations de marchés publics en ligne à l'échelon paneuropéen. L'architecture de PEPPOL s'appuie sur un réseau de transport de données auquel les entreprises partenaires peuvent connecter leurs propres réseaux informatiques afin d'échanger des documents de manière sûre et fiable. Ce projet proposera aussi des solutions pour la commande et la facturation en ligne, et contribuera à la mise en place de systèmes pour l'utilisation de catalogues électroniques, la validation de signatures et la constitution de dossiers virtuels d'entreprise (*Virtual Company Dossier - VCD*).

Open e-PRIOR: la Commission européenne a mis en place la structure e-PRIOR afin de pouvoir échanger avec ses fournisseurs des documents structurés (catalogues électroniques, commande et facturation en ligne). Le système Open e-PRIOR met cette solution à la disposition du public dans un format réutilisable et libre d'accès. Il comporte en outre un point d'accès intégré qui permet d'échanger des documents par l'intermédiaire du réseau PEPPOL.

e-CERTIS: e-CERTIS, qui verra le jour en même temps que le présent Livre vert, est un outil d'information en ligne gratuit qui donne le détail des différents certificats et attestations les plus fréquemment demandés lors des procédures de marchés publics dans les 27 États membres de l'UE, les deux pays candidats (Turquie et Croatie) et les trois pays membres de l'EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège). e-CERTIS a été conçu pour aider les opérateurs économiques, mais aussi les pouvoirs adjudicateurs, à comprendre quelles informations leur sont demandées (ou fournies) et, dans un second temps, à leur trouver des équivalents acceptables de part et d'autre.

5. ÉTAT DES LIEUX DES MARCHES PUBLICS ELECTRONIQUES

a) Solutions techniques disponibles

La passation de marchés publics en ligne est désormais possible dans la pratique, et plus seulement en théorie. La technologie existe et est utilisée dans plusieurs pays pour l'exécution en ligne de toutes les phases de la transaction.

Toutefois, la technologie n'a pas permis d'offrir les solutions (de haute technologie) escomptées pour tous les stades de la procédure. Dans certains cas, les progrès ont été le fruit d'une approche plus pragmatique, qui a pris la forme de solutions de remplacement moins exigeantes techniquement ou associant les communications en ligne et hors ligne, comme dans le cas des méthodes adoptées pour la remise de justificatifs documentaires en vue de l'application de critères de sélection ou d'exclusion, ou encore de l'utilisation de moyens d'authentification basés sur un nom d'utilisateur et un mot de passe pour vérifier l'identité des soumissionnaires. Ces solutions sont néanmoins valables et offrent simplement d'autres moyens d'obtenir le résultat voulu. Certaines limites à l'informatisation «de bout en bout» des marchés publics ont pu être identifiées; il est par exemple difficile d'utiliser des systèmes d'évaluation automatique dans le cas d'achats complexes; il n'existe pas de système horodateur qui soit reconnu dans toute l'Union.

b) Investissements en faveur des marchés publics électroniques et capacités disponibles

La passation électronique de marchés devient une réalité tangible en Europe. Le succès d'un certain nombre de plateformes en démontre l'intérêt économique. Des efforts et des progrès notables ont été accomplis par certains pouvoirs adjudicateurs, opérateurs économiques, centrales d'achat et États membres. Des avancées importantes ont été enregistrées en ce qui concerne la mise au point d'applications électroniques capables de mener à bien la plupart, voire l'ensemble, des étapes de la procédure. Certains États membres ou régions ont mis en place des systèmes de marchés publics électroniques capables de prendre directement en charge, d'un bout à l'autre, l'ensemble du processus, du moins pour les achats de fournitures ou de services standard. D'autres systèmes se concentrent sur les premières étapes de la procédure; c'est ainsi que dans 25 États membres, il est possible de publier des avis et de fournir des cahiers des charges en ligne.

Plusieurs systèmes ont adopté avec succès un modèle proposé sur un réseau par des tiers. Ces plateformes offrent souvent leurs services à plusieurs organisations. Chaque acheteur dispose d'un espace web privé dont il peut lui-même définir, à distance, les utilisateurs et les procédures, ainsi que les résultats attendus. Certains de ces services sont gérés par des agences publiques, d'autres sont fournis par des sociétés privées, que les pouvoirs adjudicateurs rémunèrent au forfait ou à l'utilisation.

c) Degré d'utilisation concrète des procédures électroniques de passation de marchés

Globalement, que ce soit au sein des différents pays ou dans l'ensemble de l'UE, le recours aux marchés publics électroniques est encore peu fréquent et représenterait selon les estimations moins de 5 % du montant total des marchés publics.

Le Portugal fait figure d'exception: l'utilisation de moyens électroniques à toutes les étapes de la procédure, jusqu'à l'attribution du contrat, y est obligatoire depuis le 1^{er} novembre 2009 pour la plupart des achats publics (certains contrats de faible montant ne sont pas soumis à cette obligation, et pour l'évaluation de certains achats, il est possible d'associer des moyens électroniques et des moyens plus conventionnels). De ce fait, la passation des marchés publics est maintenant beaucoup plus rapide et les pouvoirs adjudicateurs tablent sur une baisse des coûts administratifs de 28 millions d'euros par an. D'autres États membres ont aussi imposé au niveau national une obligation de ce type pour certaines étapes de la procédure ou pour certains outils; Chypre, la Belgique et les Pays-Bas, par exemple, imposent ou prévoient d'imposer l'utilisation de certaines plateformes pour la notification des possibilités de marché. D'autres pays ont institué des règles contraignantes pour certains niveaux administratifs: l'Autriche impose ainsi l'utilisation par les autorités fédérales d'accords-cadres pour certains biens et services.

Divers éléments permettent de penser que de nombreux pouvoirs adjudicateurs et opérateurs économiques ont opté pour la passation électronique de marchés publics et n'envisageraient pas de revenir à des procédures reposant sur des supports papier.

d) Accessibilité transfrontalière des systèmes de marchés publics électroniques

Les différents systèmes existants présentent actuellement peu de points communs: les solutions ont été mises au point isolément et si aucune mesure n'est prise rapidement pour jeter des ponts entre ces systèmes, le risque est grand d'assister à une fragmentation du marché. Les procédures commerciales, les règles et formats à respecter pour les documents et les modes de communication utilisés actuellement ne sont pas suffisamment normalisés. Plus les marchés publics électroniques pourront s'appuyer sur des composantes prédéfinies et réutilisables, plus il sera facile d'assurer à ces marchés un environnement interopérable qui encourage leur généralisation et, à terme, leur utilisation transnationale. Si l'alignement sur un

seul système monolithique n'est ni souhaitable ni souhaitée, la participation sera facilitée si les systèmes ont en commun certaines fonctionnalités de base.

Certains de ces problèmes font qu'en l'état actuel du marché, les opérateurs économiques souhaitant participer à des procédures de passation de marchés en ligne dans d'autres États membres se heurtent à des obstacles pratiques, techniques et administratifs. Les procédures de passation de marchés électroniques mises en place au niveau national ou régional se rattachent à des pratiques administratives ou techniques locales, qui peuvent présenter de grandes différences. Bien que l'infrastructure se soit nettement développée depuis 2004, peu de progrès concrets ont été faits en ce qui concerne la passation électronique sans entrave de marchés transnationaux. Jusqu'à présent, ces problèmes ne se sont pas posés de façon cruciale, en raison du nombre limité de fournisseurs des pays partenaires qui souhaitaient participer à des marchés publics en ligne. Mais le moment est venu de se pencher sur ces questions, si nous souhaitons éviter l'apparition d'une nouvelle génération d'obstacles techniques à la passation (en ligne) de marchés transnationaux.

6. LES DEFIS A RELEVER

La section suivante recense les principaux problèmes qui s'opposent à une transition réussie vers la passation de marchés par voie électronique et qui entravent peut-être inutilement la participation transnationale aux marchés en ligne. Bon nombre de ces problèmes sont liés et ne doivent donc pas être traités isolément, si l'on veut leur apporter une solution satisfaisante et atteindre les objectifs politiques visés.

- (1) **Surmonter l'inertie et les craintes des pouvoirs adjudicateurs et des fournisseurs:** les technologies et les capacités nécessaires à la passation de marchés en ligne ne cessent de se développer. Mais il ne suffit pas de planter le décor pour que la pièce se joue. Les pouvoirs adjudicateurs tardent à faire usage de ces possibilités, sans doute à cause des coûts de réorganisation de leurs systèmes internes et d'une méconnaissance des avantages qu'ils en retireraient. De même, les fournisseurs n'ont pas toujours conscience des avantages que leur apporterait cette transition. La plupart des pouvoirs adjudicateurs et des fournisseurs optent pour l'attentisme, car ils estiment risqué d'investir dans les marchés publics électroniques. Outre les risques d'ordre technologique, ils s'inquiètent des risques liés à l'intégration de ces technologies dans les systèmes d'information existants, au modèle commercial qu'elles imposent en ce qui concerne la relation entre pouvoir adjudicateur et fournisseur, et aux mécanismes de sécurité et de contrôle nécessaires pour en assurer la bonne utilisation. Certains, notamment les PME, craignent aussi d'être écartés du marché par une tendance générale au regroupement et à la centralisation. Si le but est d'accélérer l'adoption des procédures électroniques de passation de marchés, il sera nécessaire de renforcer les incitations en ce sens, lorsqu'elles existent, voire, éventuellement, d'imposer le recours à ces procédures dans certaines circonstances (par exemple pour certains types d'achats).
- (2) **Absence de normalisation des procédures électroniques de passation de marchés:** dans un avenir prévisible, les fournisseurs se trouveront face à des plateformes et des systèmes électroniques hétérogènes. Chaque système peut comporter des caractéristiques et des fonctions techniques différentes, ce qui complique la tâche des fournisseurs qui souhaitent participer à plusieurs systèmes. L'impact éventuel sur leurs coûts d'apprentissage pourrait limiter leur participation aux marchés publics en ligne. Les plus grands défis à relever concernent essentiellement les phases de soumission et de traitement des offres. Le marché doit identifier les applications ayant atteint un

niveau approprié de maturité et de fonctionnalité. Un effort concerté plus important doit être fait au niveau de l'UE pour encourager l'alignement ou la normalisation de ces étapes cruciales du processus. Des normes et des points de référence communs sont nécessaires pour permettre le développement de systèmes reproductibles et interopérables. Les efforts devraient essentiellement porter sur l'échange de documents, l'authentification, la facturation électronique, les catalogues électroniques et les classifications de produits.

- (3) **Absence de moyens permettant la reconnaissance mutuelle des solutions électroniques existant à l'échelon national** pour certains stades et outils décisifs de la procédure (authentification des fournisseurs au moyen de signatures électroniques, preuve nationale d'admissibilité des documents, par exemple). Des solutions doivent être trouvées pour réduire la charge que doivent supporter les pouvoirs adjudicateurs et les fournisseurs désireux de participer à un marché européen élargi.
- (4) **Des exigences techniques coûteuses, en particulier pour l'authentification des soumissionnaires:** toutes sortes de règles et de solutions ont été adoptées dans l'UE pour remédier aux problèmes d'authentification et d'identification. Certaines de ces solutions, telles les combinaisons associant un nom d'utilisateur et un mot de passe, sont technologiquement très simples; d'autres, plus sophistiquées, imposent un type précis de signature électronique; c'est le cas notamment des signatures qualifiées (qui exigent un certificat numérique délivré par un prestataire de services de certification contrôlé ou accrédité). Il est possible que la décision de promouvoir les signatures électroniques qualifiées dans le cadre du plan d'action ait placé la barre trop haut pour les applications électroniques de passation de marchés et augmenté la charge et le coût que représentent les soumissions d'offres par voie électronique. Le choix du niveau de sécurité d'une signature électronique devrait être basé sur une évaluation des risques, en cas d'échec, pour les différents systèmes d'identification ou de signature dans le contexte des marchés publics. Enfin, le manque d'interopérabilité transfrontalière des signatures électroniques pose un autre problème. Des progrès sont attendus: de l'établissement, à l'échelon national, de listes sûres de prestataires de services de certification contrôlés ou accrédités¹¹; de la rationalisation à court terme des normes de signature électronique; et des solutions pilotes mises en œuvre dans le cadre de PEPPOL). En revanche, contrairement aux attentes, d'autres problèmes n'ont pas été résolus par la haute technologie mais par des solutions plus pragmatiques, consistant par exemple à accepter des déclarations de conformité ou d'admissibilité aux premiers stades de la procédure, plutôt que de mettre au point des documents électroniques complexes. Les solutions doivent être proportionnées, mutuellement reconnaissables et accessibles à tous à un coût raisonnable.
- (5) **Gérer une transition à plusieurs vitesses:** les différents États membres et régions ne progressent pas au même rythme lorsqu'il s'agit d'exploiter les possibilités offertes par la passation électronique de marchés publics. Certains États membres ont imposé l'utilisation de procédures électroniques pour tout ou partie des achats publics. Les procédures nécessaires à ces achats doivent obligatoirement être organisées au moyen des infrastructures de passation électronique disponibles. Le défi, pour le marché unique, est de faire en sorte que les fournisseurs du pays partenaire ne soient pas inutilement désavantagés lorsqu'ils soumissionnent par l'intermédiaire de ces systèmes,

¹¹ Décision 2009/767/CE de la Commission, modifiée par la décision 2010/245/CE.

et qu'ils disposent d'outils leur permettant de participer à des procédures organisées sur des systèmes différents.

Questions

1. *Les défis qui viennent d'être décrits constituent-ils les principaux obstacles à l'essor des marchés publics électroniques et à la participation transfrontalière aux procédures de passation en ligne? Veuillez classer ces défis par ordre (décroissant) d'importance.*
2. *Existe-t-il d'autres défis prioritaires qui n'aient pas été recensés ici? Veuillez préciser en quoi ils consistent.*

7. QUELLES PRIORITES POUR L'INTERVENTION DE L'UE?

La Commission estime que, pour préparer le terrain à une utilisation plus large des procédures de passation électronique des marchés publics et favoriser la participation transfrontière à celles-ci, les voies suivantes pourraient être explorées.

7.1. Manier la carotte et le bâton pour accélérer la généralisation des marchés publics électroniques

Aujourd'hui que la technologie existe, le défi consiste à convaincre les pouvoirs adjudicateurs et les fournisseurs de l'utiliser. Une intervention politique pourrait se révéler nécessaire pour enclencher le processus et atteindre la masse critique requise.

Conscients de cette réalité, un certain nombre d'États membres ont d'ores et déjà instauré l'obligation de conduire les procédures de passation des marchés publics par voie électronique – soit d'une manière générale (Portugal), soit pour certains achats spécifiques (France). Pour les achats publics dont le montant est inférieur aux seuils fixés dans les directives européennes en vigueur, les États membres conservent un large pouvoir d'appréciation quant à l'organisation des procédures.

Pour les procédures de passation de marchés publics dont le montant est supérieur à ces seuils, les directives européennes en vigueur ne traitent pas expressément du cas dans lequel l'État membre concerné souhaite imposer l'utilisation d'un moyen de communication électronique. Apporter des clarifications sur ce point pourrait donner une plus grande sécurité aux pouvoirs publics nationaux souhaitant, de fait, imposer le principe des marchés publics électroniques.

Peut-être existe-t-il aussi une marge d'utilisation de la voie législative comme moyen d'inciter les pouvoirs adjudicateurs à se convertir aux marchés publics électroniques. Les directives européennes en vigueur prévoient d'ores et déjà un raccourcissement du délai de publication de l'appel d'offres (de sept jours) si celle-ci est effectuée par voie électronique, de même qu'un raccourcissement du délai de soumission des offres (de cinq jours) en cas de fourniture d'un accès libre, direct et complet aux documents par voie électronique. Raccourcir davantage les délais pourrait compromettre la capacité des opérateurs économiques de préparer correctement leurs offres. Néanmoins, il serait peut-être possible d'instaurer d'autres mesures incitatives, ou des conditions réglementaires préférentielles, pour encourager les pouvoirs adjudicateurs à passer aux marchés publics électroniques.

On pourrait, par exemple, envisager de transférer la responsabilité de satisfaire à certaines exigences réglementaires ou procédurales du pouvoir adjudicateur à un système de passation électronique des marchés publics, chargé de conduire ou de gérer tout ou partie de la procédure de passation. Dès lors que le respect de la transparence et des exigences procédurales prescrites par les directives européennes en vigueur, de même de l'objectivité et

la traçabilité des différentes procédures, sont garantis par la plateforme électronique de passation des marchés publics, la charge de veiller à ce que la législation sur les marchés publics est bien appliquée pourrait ainsi basculer du pouvoir adjudicateur vers cette plateforme électronique. Cette approche créerait une «sphère de sécurité» pour les différents pouvoirs adjudicateurs qui utilisent ce type d'infrastructures spécialisées pour conduire leurs procédures de passation de marchés publics. Ce transfert de responsabilité, du pouvoir adjudicateur à la plateforme électronique, pourrait rendre l'utilisation de moyens en ligne plus attrayante et favoriser ainsi sa généralisation. Peut-être conviendrait-il néanmoins de définir des exigences ou des principes communs auxquels devraient satisfaire les plateformes électroniques pour être reconnues, afin d'assurer qu'elles offrent les garanties nécessaires.

Questions

3. *Existe-t-il une marge pour introduire, dans la législation de l'UE, de nouvelles mesures incitatives tendant à encourager le recours aux marchés publics électroniques? Veuillez décrire quelles seraient, selon vous, des mesures incitatives efficaces.*
4. *La législation de l'UE devrait-elle alléger les obligations et les responsabilités incombant aux pouvoirs adjudicateurs dans le cas où ceux-ci recourent à des systèmes électroniques de passation des marchés publics? Cela rendrait-il l'utilisation de tels systèmes plus attrayante?*
5. *La législation de l'UE devrait-elle permettre que l'application de procédures électroniques puisse être imposée pour la passation de certains marchés publics relevant des directives européennes précitées? Quels seraient les avantages/inconvénients de telles dispositions? Pour quels types de marchés publics relevant desdites directives européennes l'application obligatoire de procédures électroniques pourrait-elle être raisonnablement envisagée?*
6. *À titre d'alternative, la législation de l'UE sur les marchés publics devrait-elle expressément donner aux États membres la possibilité d'imposer l'application de procédures électroniques pour la passation des marchés publics dans certaines circonstances? Dans quelles conditions cela serait-il utile ou justifié ?*

7.2. Faciliter la participation transfrontière aux marchés publics électroniques

L'utilisation des marchés publics électroniques progresse à un rythme différent selon les États membres et les régions. Il faudra veiller à ce qu'il n'en résulte pas des obstacles inutiles ou disproportionnés à la participation transfrontière aux appels d'offres. Un équilibre doit être trouvé entre deux nécessités: d'une part, encourager les autorités à investir dans des infrastructures de passation électronique des marchés publics et, d'autre part, éviter la fragmentation du marché des appels d'offres en pools d'opérateurs économiques connectés à des systèmes ayant leurs propres spécificités fonctionnelles. Les systèmes de passation électronique des marchés publics devraient être accessibles dans la plus large mesure possible. Cela suppose que les conditions légales, administratives et techniques de participation aux procédures soient non discriminatoires et proportionnées et ne créent pas d'obstacles injustifiés ou arbitraires à l'enregistrement et/ou la participation d'opérateurs économiques d'autres États membres.

À cet effet, l'action de l'UE – et, en particulier, toute mesure visant à préciser le cadre juridique – devrait se concentrer principalement sur les procédures de passation des marchés publics dont le montant dépasse les seuils définis au niveau de l'UE, ou sur les procédures conduites sur une plateforme électronique dès lors que la valeur totale des marchés publics passés sur cette plateforme électronique dépasse un certain seuil. L'établissement de telles

priorités permettrait aux autorités nationales et régionales de développer leurs infrastructures de passation électronique des marchés publics de façon organique et de concentrer parallèlement l'intervention de l'UE sur les systèmes ou les segments présentant le plus haut potentiel pour la passation électronique transfrontière.

L'action de l'UE pourrait, à ce titre, apporter la valeur ajoutée suivante:

- a) **Préciser les conditions d'accès que doivent offrir les procédures et les systèmes de passation électronique des marchés publics.** Il conviendrait de dégager une vision commune des exigences à imposer pour garantir la large accessibilité transfrontière des marchés publics électroniques, en se fondant sur les exigences fonctionnelles déjà formulées dans le cadre du plan d'action de 2004. Il ne s'agit pas de créer un système unique de passation électronique des marchés publics, maintenant ou à l'avenir. Il s'agit de convenir d'un ensemble minimum de caractéristiques que devraient présenter tous les systèmes de passation électronique afin d'être largement accessibles. Il faudrait, à cet effet, fournir des orientations opérationnelles développant les principes déjà énoncés à l'article 42 de la directive 2004/18/CE. Ces orientations pourraient prendre la forme de recommandations, de communications interprétatives ou d'autres mesures de caractère non législatif. Ou bien elles pourraient prendre la forme de modifications apportées aux directives européennes existantes (pour les marchés publics dont le montant dépasse les seuils prévus par celles-ci) ou de mesures législatives autonomes ciblant les systèmes de passation électronique.
- b) **Faciliter la reconnaissance mutuelle des identificateurs électroniques, des preuves documentaires et autres conditions de participation des opérateurs économiques aux procédures de passation électronique des marchés publics.** La plupart des problèmes rencontrés jusqu'à présent ont trait à l'authentification, et notamment à la soumission de signatures électroniques et à la reconnaissance de l'identification électronique. Ces problèmes ne sont pas spécifiques au contexte des marchés publics électroniques, mais se posent dans toute situation dans laquelle l'authentification est requise/une signature est exigée. La Commission a adopté des mesures visant à permettre aux autorités nationales d'identifier l'origine/de certifier des signatures émanant d'un pays partenaire. Dans le cadre du projet PEPPOL, des outils en ligne sont ainsi développés pour permettre la reconnaissance automatique des signatures électroniques émanant d'autres États membres. Ces outils en ligne pourraient être utilisés dans le contexte des marchés publics.

D'autres problèmes ont trait à l'obligation qu'ont les pouvoirs adjudicateurs d'examiner les documents fournis par les soumissionnaires pour prouver que leur offre répond bien aux critères de sélection. Ces documents sont émis au niveau national/local conformément aux conventions applicables à ce niveau, notamment en matière de format et de langue. Avec les systèmes de passation électronique des marchés publics, on espérait trouver des solutions pour accroître l'efficacité de cette partie de la procédure et, plus particulièrement, alléger la charge que la fourniture répétée de ces preuves documentaires représente pour les opérateurs économiques. Nombre des solutions développées à ce jour y contribuent dans une certaine mesure, mais ne reposent pas sur des solutions high tech sophistiquées. C'est ainsi que, dans certains pays, l'opérateur économique fournit une déclaration (souvent un simple document électronique qui peut, ou non, être électroniquement signé) selon laquelle il respecte tous les critères fixés. Seuls les adjudicataires sont ensuite invités à fournir

effectivement les documents requis, ce qui peut se faire par voie électronique ou sur papier.

La Commission a conçu l'outil e-CERTIS pour aider les pouvoirs adjudicateurs à reconnaître la validité des documents en provenance d'autres États membres. Elle continuera à développer cet outil, pour proposer aux pouvoirs adjudicateurs des solutions pratiques de reconnaissance des attestations/certificats en provenance de pays partenaires.

- c) **Simplification des conditions d'entrée/de participation imposées aux opérateurs économiques.** L'évaluation du plan d'action pour les marchés publics électroniques à laquelle la Commission a procédé a montré que privilégier les signatures électroniques qualifiées pouvait créer un obstacle inutile à la participation aux appels d'offres électroniques – tout particulièrement pour les fournisseurs de pays partenaires, en l'absence, à ce jour, d'outils opérationnels de reconnaissance de signatures électroniques différentes. À la lumière de cette évaluation, il pourrait être opportun de revoir l'a priori favorable que la législation de l'UE sur les marchés publics accorde actuellement aux signatures électroniques qualifiées. La stratégie numérique pour l'Europe prévoit d'ailleurs une révision de la législation sur les signatures électroniques et une intensification des travaux relatifs à l'identification électronique.

Questions

7. *L'UE doit-elle intervenir pour éviter l'apparition d'obstacles inutiles ou disproportionnés à la participation transfrontière aux procédures ou aux systèmes de passation électronique des marchés publics? Si une clarification est nécessaire, devrait-elle prendre une forme législative ou non?*
8. *Estimez-vous que les efforts tendant à développer le cadre juridique et la politique de l'UE dans le domaine des marchés publics électroniques devraient se concentrer sur:*
 - *les systèmes utilisés pour la conduite de procédures de passation de marchés publics de montant supérieur aux seuils fixés dans les directives européennes en vigueur (y compris les systèmes combinant la passation de marchés publics de montant parfois supérieur et parfois inférieur à ces seuils);*
 - *de plus grands systèmes, ayant un niveau d'activité minimal en la matière (mesuré en valeur monétaire ou en pourcentage du total des marchés publics passés au niveau national)?*
9. *Est-il nécessaire de modifier ou d'actualiser la législation européenne en vigueur sur les marchés publics électroniques? Si vous estimez que oui, quelles dispositions seraient concernées, et pour quelle raison? (Veuillez vous reporter à l'annexe I pour une liste des dispositions relatives aux marchés publics électroniques.)*
10. *Quelles solutions d'authentification et d'identification (y compris les signatures électroniques) sont proportionnées aux risques encourus dans le cadre de la passation électronique des marchés publics?*
11. *Quels sont les principaux obstacles de nature technique, administrative ou pratique rencontrés par les opérateurs économiques lorsqu'ils cherchent à se faire enregistrer dans un système ou à participer à une procédure de passation électronique d'un marché public d'un pays partenaire (authentification, preuve*

d'éligibilité, de solvabilité, etc. – veuillez préciser)? Ces obstacles sont-ils insurmontables ou peuvent-ils être surmontés à un coût raisonnable?

7.3. Composantes d'infrastructures interopérables de passation électronique des marchés publics

Pour l'avenir, il conviendrait d'accorder de nouveau la priorité à la création d'outils réutilisables et, le cas échéant, d'investir dans le développement de solutions et de normes infrastructurelles.

Un franc succès à porter au crédit du plan d'action de 2004 est la création de TED et la mise en place de formulaires électroniques types pour les procédures de passation de marchés publics de montant supérieur aux seuils: il existe désormais un guichet unique européen pour toutes ces procédures, avec un format commun pour la fourniture des informations. L'UE peut cependant faire plus pour favoriser l'interconnectivité et l'interopérabilité dans le paysage des marchés publics électroniques en train de se créer en Europe.

- a) **Encourager la normalisation des processus-clés et des systèmes:** un processus collaboratif comme la passation électronique d'un marché public, qui voit interagir des systèmes indépendants, appartenant à des parties indépendantes, par l'échange d'informations commerciales, ne peut être viable que si les systèmes en question ont une vision commune de ce que doit être ce processus commercial et des informations à échanger. La normalisation des approches suivies et des formats utilisés pour les processus les plus courants dans le cadre des marchés publics électroniques améliorerait considérablement le succès de ces derniers et la réutilisabilité des données. Les opérateurs pourraient prendre part aux appels d'offres sur un nombre illimité de systèmes différents, sans effort démesuré et à moindre coût, puisqu'ils ne devraient pas remanier entièrement leur offre à chaque fois, mais simplement l'adapter aux spécificités de l'appel d'offres concerné. On note déjà des progrès importants au niveau de certaines phases postérieures à l'attribution du marché (catalogues électroniques, passation électronique des commandes et facturation électronique, par exemple), mais ils n'ont pas encore conduit à l'adoption de normes européennes. Il conviendrait d'intensifier ces efforts et d'étendre en outre le processus de normalisation à d'autres phases-clés de la passation électronique des marchés publics.
- b) **Phases antérieures à l'attribution du marché:** si de grands progrès ont été accomplis dans la publication et la diffusion électroniques des informations relatives aux appels d'offres, les avancées sont bien moindres en ce qui concerne la mise au point d'approches, de normes ou de modèles communs pour la soumission et le traitement électroniques des offres. Or, en matière de marchés publics électroniques, c'est là que résident les possibilités de gain réel (et c'est là qu'est le vrai défi). Si des solutions ont bien été conçues pour telle ou telle plateforme de passation électronique des marchés publics, aucune attention n'a été accordée à l'alignement des approches ou méthodes de soumission électronique des offres.
- c) **Proposer des composantes communes pour les systèmes de passation électronique des marchés publics:** la Commission met actuellement au point, en fondant sur la solution Open e-PRIOR existante, une série d'applications qui couvriront toutes les phases-clés du cycle de passation des marchés publics. Ces applications étaient initialement destinées à un usage interne, puisqu'elles visaient à doter la Commission des capacités requises pour la passation électronique des marchés publics, mais elles sont désormais mises à disposition gratuitement, en tant

que composantes open source pouvant être intégrées à loisir dans tout système de passation électronique des marchés publics.

- d) Donner aux opérateurs économiques les outils nécessaires pour surmonter les problèmes d'interopérabilité technique:** les technologies de l'information et de la communication offrent de plus en plus de solutions permettant la communication entre des systèmes et applications répondant à des spécifications techniques différentes. Dans le cadre du projet pilote PEPPOL, des solutions logicielles standard sont ainsi développées pour remédier aux incompatibilités techniques les plus importantes pouvant empêcher les opérateurs économiques de participer aux procédures de passation électronique des marchés publics de pays partenaires. Les solutions PEPPOL seront testées en situation réelle dans les mois à venir. La Commission promouvra et soutiendra l'adoption par le marché des solutions PEPPOL ayant fait leurs preuves.

Questions

12. *Quelles normes de niveau européen sont prioritairement nécessaires pour favoriser la passation électronique des marchés publics?*
13. *La Commission devrait-elle encourager/accroître l'offre de solutions open source pouvant être intégrées au choix dans des systèmes existants ou en construction de passation électronique des marchés publics?*
14. *La Commission devrait-elle continuer à mettre à la disposition du public ses propres solutions de passation électronique des marchés publics (se fondant, par exemple, sur l'application Open e-Prior)?*

7.4. Rendre les marchés publics plus accessibles (aux PME) et plus favorables au développement durable et à l'innovation

Par leur nature même, les marchés publics électroniques sont peut-être plus compatibles avec l'utilisation des budgets «marchés publics» au soutien des objectifs de la stratégie Europe 2020, ou plus susceptibles de favoriser une telle utilisation.

Le potentiel qu'offre la passation électronique comme moyen d'élargir l'accès aux marchés publics doit être pleinement exploité. Il n'est pas seulement question ici de participation transfrontière, mais aussi d'attirer tous les fournisseurs éligibles intéressés, grands comme petits. Certains pays ont suivi les recommandations formulées dans le plan d'action et mis en place des stratégies pour encourager les PME à se convertir à la pratique des marchés publics électroniques. Ces stratégies semblent avoir atteint leur but, puisqu'une proportion importante de PME s'enregistrent sur les plateformes et soumettent des offres. Dans d'autres pays, la crainte est exprimée que le passage aux marchés publics électroniques pour accroître la centralisation des achats ou leur agrégation sur la base de contrats-cadres n'exclue les PME. Alors que la technologie se développe et s'affine, il est peut-être nécessaire de veiller à ce que tous les systèmes de passation électronique des marchés publics soient conviviaux pour les PME¹².

La passation électronique des marchés publics peut également réduire la consommation de ressources environnementales. Enfin, la traçabilité et la transparence des marchés publics électroniques peuvent rendre plus faciles la conception, la mise en œuvre et le suivi de

¹² La Commission entend développer un portail fournisseurs pour rendre Open e-Prior plus accessible aux PME.

politiques orientant prioritairement les dépenses en faveur d'objectifs d'innovation, de développement durable et d'inclusion.

Question

15. *La Commission a déjà pris des mesures pour encourager la conception de stratégies tendant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics électroniques. Quelles autres mesures pourraient être prises pour améliorer l'accès de toutes les parties intéressées, et surtout des PME, aux systèmes de passation électronique des marchés publics?*

7.5. Tirer parti des bonnes pratiques pour établir des références et un suivi

Au moment où les choses avancent, il est nécessaire de trouver un mécanisme qui permette à tous les acteurs de tirer plus directement parti des expériences accumulées jusqu'à présent en promouvant activement les avantages offerts par la passation électronique des marchés publics. C'est d'autant plus important dans le contexte financier actuel, où les ressources sont limitées et où les propositions de projets informatiques (dont l'histoire a souvent été marquée par des défaillances ou des dépassements de budget) sont peut-être considérées avec plus de méfiance qu'auparavant.

De meilleurs systèmes de contrôle, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, pourraient permettre de suivre plus étroitement les progrès accomplis et, sous réserve que les indicateurs requis soient mis en place, de remédier plus facilement aux problèmes au moment où ils apparaissent plutôt qu'une fois qu'ils sont devenus endémiques.

7.6. Évolution et coopération au niveau international

Au titre du plan d'action de 2004, la Commission a participé à diverses initiatives pour contribuer au développement d'un cadre international pour les marchés publics électroniques. Bien que les négociations soient toujours en cours, le texte révisé de l'Accord sur les marchés publics (AMP) contient des dispositions sur les marchés publics électroniques, et la Commission a travaillé avec la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) à l'introduction de modifications y afférentes. Si les progrès restent limités à ce jour, la Commission est déterminée à favoriser le passage aux marchés publics électroniques et à promouvoir les solutions européennes en la matière.

8. CONCLUSIONS

Les marchés publics électroniques ne sont plus une chimère: dans bon nombre de régions et d'États membres, ils deviennent de plus en plus une réalité de travail. Lorsque des systèmes de passation électronique sont utilisés, ils produisent les avantages escomptés. Ces systèmes ont fait la preuve de leur capacité d'accélérer les achats publics et d'alléger les dépenses publiques dans le contexte de la crise actuelle.

Toutefois, le recours aux marchés publics électroniques reste bien en deçà des attentes affichées dans la déclaration de Manchester. La Commission estime que, loin d'atteindre 50 % en 2010 (sauf au Portugal), les passations électroniques de marchés publics ne représentent pas plus de 5 % du total des marchés publics passés, même dans les États membres pionniers. Un leadership à tous les niveaux de l'administration – y compris au niveau de l'UE – est nécessaire pour maintenir la dynamique enclenchée et accélérer le passage aux marchés publics électroniques. Si on leur laisse le choix, plutôt que d'investir dans ces nouvelles options prometteuses et de les utiliser, les pouvoirs adjudicateurs s'en tiendront aux pratiques éprouvées (c'est-à-dire le papier).

Le présent Livre vert présente quelques idées nouvelles pour que l'inertie des pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques qui freine actuellement le passage aux marchés publics électroniques puisse être surmontée.

Il suggère également un certain nombre de pistes à explorer pour assurer que le passage aux marchés publics électroniques ne donne pas lieu à l'érection d'une nouvelle génération d'obstacles techniques et administratifs à la participation transfrontière aux appels d'offres. Les États membres, les régions et les secteurs économiques se convertissent à des rythmes différents aux avantages offerts par les marchés publics électroniques. Il faut veiller à ce que cette «géométrie variable» ne donne pas naissance à des obstacles inutiles ou disproportionnés à la participation transfrontière aux appels d'offres. Cela suppose de préciser les obligations incombant aux organisateurs des procédures de passation électronique, afin qu'ils n'imposent pas de conditions entravant la participation transfrontière de manière inutile ou disproportionnée. Le Livre vert propose enfin un certain nombre de mesures pour doter les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques des moyens nécessaires pour interagir efficacement dans le contexte des marchés publics électroniques.

La Commission pose une série de questions liées, d'une part, à son appréciation de l'état de développement des marchés publics électroniques en Europe et, d'autre part, aux pistes qu'elle suggère d'explorer pour relever les grands défis que représentent leur adoption et leur généralisation dans le marché intérieur. Elle invite toutes les parties intéressées à y répondre. Les réponses devront lui parvenir le 31 janvier 2011 au plus tard (à l'adresse électronique suivante: markt-consult-eproc@ec.europa.eu).

Les services de la Commission analyseront toutes les réponses qu'ils auront reçues et en publieront une synthèse en 2011.

ANNEXE I: dispositions relatives aux marchés publics électroniques introduites par les directives de 2004 sur les marchés publics (2004/17/CE¹³ et 2004/18/CE¹⁴)

Objet	Référence	Description
Moyens électroniques de communication	Art. 1 ^{er} , par. 12 et 13, de la dir. 2004/18/CE et art. 1 ^{er} , par. 11 et 12, de la dir. 2004/17/CE	Il est précisé que la communication écrite inclut les moyens électroniques, c'est-à-dire tout «moyen utilisant des équipements électroniques de traitement (y compris la compression numérique) et de stockage de données, et utilisant la diffusion, l'acheminement et la réception par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques».
Signatures électroniques	Art. 42, par. 5, pt b), de la directive 2004/18/CE et art. 48, par. 5, pt b), de la directive 2004/17/CE	Les États membres sont autorisés à exiger que les offres électroniques soient assorties d'une signature électronique avancée conforme à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 1999/93/CE (signature électronique avancée reposant sur un certificat qualifié).
Système d'acquisition dynamique	Art. 1 ^{er} , par. 6, de la directive 2004/18/CE et art. 1 ^{er} , par. 5, de la directive 2004/17/CE	Un système d'acquisition dynamique est défini comme un processus d'acquisition entièrement électronique pour des achats d'usage courant, limité dans le temps et ouvert pendant toute sa durée à tout opérateur économique satisfaisant aux critères de sélection et ayant présenté une offre indicative.
Enchères électroniques	Art. 1 ^{er} , par. 7, de la directive 2004/18/CE et art. 1 ^{er} , par. 6, de la directive 2004/17/CE	Une enchère électronique est définie comme «un processus itératif selon un dispositif électronique de présentation de nouveaux prix, revus à la baisse, et/ou de nouvelles valeurs portant sur certains éléments des offres», qui intervient après l'évaluation complète des offres et qui influe sur leur classement.
Catalogues électroniques	Considérant 12 de la directive 2004/18/CE et considérant 20 2004/17/CE	Un catalogue électronique est défini comme un outil de facilitation des procédures de passation des marchés publics, notamment en tant que modalité de participation à un appel d'offres aux fins d'un accord-cadre ou dans le cas de la mise en œuvre d'un système d'acquisition dynamique.

¹³ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, voir:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:FR:NOT>.

¹⁴ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, voir

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:FR:NOT>

Objet	Référence	Description
Avis électroniques	Art. 36, par. 2, 3 et 6, de la directive 2004/18/CE et art. 44, par. 2 et 3, de la directive 2004/17/CE	Les avis doivent être envoyés selon des formulaires standard, mais pas nécessairement par des moyens électroniques. En cas de procédure accélérée, ils doivent toutefois être envoyés soit par télécopie, soit par des moyens électroniques. L'utilisation de moyens électroniques permet de raccourcir les délais de publication des avis et d'en augmenter la longueur maximale autorisée.
Profils d'acheteur	Annexe VIII, pt 2 b), de la directive 2004/18/CE et annexe X, pt 2 b), de la directive 2004/17/CE	Le profil d'acheteur est défini comme un ensemble de données relatives aux activités du pouvoir adjudicateur en matière de passation de marchés publics (avis de préinformation, informations utiles de caractère général telles qu'un point de contact, etc.).
Accès électronique aux documents	Art. 38, par. 6, de la directive 2004/18/CE et art. 45, par. 6, de la directive 2004/17/CE	Le délai de réception des offres peut être réduit de cinq jours lorsque le pouvoir adjudicateur offre, par moyen électronique, l'accès libre, direct et complet au cahier des charges et à tout document complémentaire. Le texte de l'avis doit indiquer l'adresse Internet à laquelle ces documents peuvent être consultés.

ANNEXE II: état de mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action

Objectif I: garantir le bon fonctionnement du marché intérieur pour la passation électronique des marchés publics	
<i>Mettre en œuvre le cadre juridique correctement et dans les délais prévus</i>	
La Commission publiera un document d'interprétation sur les nouvelles règles de la passation électronique des marchés publics.	Fait
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 publics.	Fait
La Commission apportera aux États membres l'assistance adéquate pour la transposition des nouvelles dispositions.	Fait
<i>Compléter le cadre juridique par les outils de base adéquats</i>	
La Commission adoptera de nouveaux formulaires standard tenant compte des nouvelles procédures et de l'utilisation des moyens de communication électroniques.	Fait
La Commission présentera des propositions de révision du Vocabulaire commun pour les marchés publics.	Fait
La Commission présentera un projet de système entièrement électronique pour la collecte et la publication des avis de marchés sur Tenders Electronic Daily (TED).	Fait
Les États membres mettront en œuvre des systèmes entièrement électroniques au niveau national, y compris les outils appropriés pour une réception et une publication automatisées des avis sur TED.	En cours
<i>Supprimer/éviter les obstacles en recourant aux procédures de passation électronique des marchés publics</i>	
Les États membres et la Commission testeront, affineront et valideront les résultats du projet sur les exigences fonctionnelles communes IDA (Interchange of Data between Administrations programme) pour les systèmes de passation électronique de marchés publics.	Fait
Les États membres examineront si tous les systèmes de passation électronique des marchés publics en exploitation ont été adaptés aux exigences des directives.	En cours
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.	En cours
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.	Fait

La Commission proposera une action dans le cadre du programme IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens) 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'interopérabilité (2005-2009).	Fait
Les États membres mettront en application les signatures électroniques qualifiées interopérables, si le droit national applicable le requiert.	En cours
<i>Détecter et résoudre progressivement les problèmes d'interopérabilité</i>	
Le CEN/ISSS (Centre européen de normalisation/Workshop on Information Society Standardisation Systems) achèvera l'analyse des écarts (<i>gap analysis</i>) sur les besoins d'interopérabilité nécessaires pour une passation électronique des marchés publics efficace.	Fait
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.	Fait (travaux poursuivis dans le cadre du programme IDABC/ISA)
La Commission et les États membres promouvoir les activités de normalisation au niveau européen et resteront en contact avec les organismes internationaux de normalisation.	En cours
Objectif II: accroître l'efficacité des marchés publics, améliorer la gouvernance et la compétitivité	
<i>Accroître l'efficacité des marchés publics et améliorer la gouvernance</i>	
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.	Fait en partie
Chaque État membre encouragera les différents acheteurs nationaux à préparer un plan semblable, puis coordonnera et suivra la mise en œuvre de ces plans.	Fait en partie
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.	En cours
Les États membres établiront des systèmes électroniques efficaces pour la collecte et le traitement des statistiques des marchés publics.	Fait en partie
<i>Accroître la compétitivité des marchés publics dans toute l'UE</i>	
La Commission envisagera de proposer la mise en œuvre, dans le cadre du programme IDABC, de services permettant la transmission électronique des certificats et autres documents administratifs pour les marchés publics.	Fait
Les États membres et la Commission conviendront d'un ensemble commun de certificats électroniques fréquemment demandés à utiliser dans les procédures de passation électronique des marchés publics.	En cours
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.	Fait

Le Réseau des marchés publics lancera un exercice d'évaluation comparative sur la transparence, le contrôle et la traçabilité des systèmes de marchés publics électroniques.	Repoussé
Le Réseau des marchés publics organisera des séminaires en vue de promouvoir les échanges sur la normalisation des documents d'appels d'offres.	Repoussé
Les États membres lanceront et soutiendront des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation spécifiques destinés aux PME au niveau national et régional.	En cours
Objectif III: œuvrer en vue de l'établissement d'un cadre international pour les marchés publics électroniques	
La Commission poursuivra les négociations sur la révision de l'Accord sur les marchés publics (AMP).	En cours
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 cours
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 cours
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 cours
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.	En cours