



CCRE  
CEMR

**“Utilisation excessive des marchés publics comme instrument politique”**

**flexibilité**

**coopération**

**coûts-avantages**

**liberté d'approvisionnement**

Conseil des Communes  
et Régions d'Europe  
Council of European  
Municipalities and Regions

**Conseil des Communes et Régions d'Europe**  
Directrice des travaux politiques: Angelika Poth-Mögele  
Email : [angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org](mailto:angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org)  
Téléphone : + 32 2 500 05 40

Bruxelles, janvier 2010

# Messages clés du CCRE

## “ Utilisation excessive des marchés publics comme instrument politique ”

### **1. Halte à l'utilisation excessive des marchés publics pour réaliser des objectifs politiques**

Les marchés publics ne doivent pas être utilisés exagérément comme instrument politique au niveau européen – des solutions peuvent également être trouvées par le biais de politiques entrepreneuriales ou industrielles.

### **2. Meilleure coordination au sein de la Commission européenne**

Les différentes initiatives de la Commission européenne doivent être mieux coordonnées et toujours se conformer à la base juridique définie dans les directives sur les marchés publics.

### **3. Respect de l'autonomie locale et régionale: « la liberté d'approvisionnement »**

Le principe d'autonomie locale et régionale doit être respecté. Les actions communautaires en rapport avec des achats durables, socialement responsables, innovants, etc. doivent rester volontaires et permettre aux collectivités locales et régionales de déterminer leurs propres priorités en matière d'achats, à la lumière des dispositions du nouveau Traité de Lisbonne.

### **4. Passage du « rapport coûts-avantages » à la sécurité juridique**

De nouvelles initiatives communautaires ont conduit les fournisseurs et les acheteurs publics à se focaliser davantage sur la sécurité juridique, les incitant à choisir des procédures qui minimisent la menace juridique plutôt que des procédures qui maximisent le « rapport coûts-avantages ».

### **5. La procédure de dialogue compétitif accroît les coûts administratifs**

Les procédures détaillées, et notamment l'interdiction de dialogue entre l'entité adjudicatrice et les soumissionnaires potentiels avant que la procédure d'appel d'offres ne soit ouverte, entraînent des coûts de transaction plus élevés à la fois pour l'autorité publique et le soumissionnaire.

### **6. Pas de procédure d'adjudication obligatoire pour la coopération publique-publique**

La coopération intercommunale, ainsi que d'autres dispositions de coopération publique-publique, ne sont soumis à aucune procédure d'adjudication. De récents arrêts de la CJCE ont apporté des éclaircissements sur cette question.

### **7. Impact sur les collectivités locales et régionales**

Les collectivités locales et régionales, par opposition à l'administration centrale, réalisent la majeure partie des investissements en matière de marchés publics ; par conséquent, toute initiative européenne doit en évaluer l'impact sur les collectivités locales et régionales, qui doivent elles-mêmes être consultées de manière cohérente et structurée.

**8. Nécessité de renforcer les capacités d'approvisionnement et le transfert de connaissances**

Il existe un besoin de formation et d'éducation, d'échange d'expériences et de bonnes pratiques des personnes qui s'occupent des marchés publics, afin qu'elles comprennent et appliquent mieux les règles européennes assez complexes.

# Résumé des recommandations

## **A) Coordination des initiatives politiques en matière de marchés publics au sein de la Commission**

- La Commission européenne doit faire le point sur le large éventail d'initiatives diverses en matière de marchés publics, qui imposent des obligations aux collectivités locales et régionales, et entreprendre un exercice d'évaluation en vue de coordonner et de consolider le nombre d'initiatives existantes en matière de marchés publics.
- La charge financière et administrative totale que ces initiatives imposent collectivement aux organismes publics doit être évaluée et signalée. Le rapport produit doit mentionner le problème de l'augmentation des contestations relatives aux contrats dans le secteur public et inclure d'autres développements récents.

## **B) Respect de la prise de décision locale et régionale : « Liberté d'approvisionnement »**

- Respect de l'autonomie locale et régionale et du droit des collectivités locales et régionales à attribuer la fourniture d'un service à une entreprise qu'elles possèdent ou contrôlent sans recourir obligatoirement à une procédure d'adjudication.
- L'application des règles des marchés publics doit respecter la liberté des collectivités locales et régionales de fixer les priorités en matière de critères de sélection.
- La Commission européenne doit mener et coordonner les initiatives visant à apporter une clarification supplémentaire et à fournir des orientations sur les aspects environnementaux et sociaux liés à l'application des règles des marchés publics.
- Pour ce qui est des objectifs politiques spécifiques, la priorité doit être accordée à de « vraies » solutions développées en amont, comme, par exemple, encourager les entreprises et les industries à fabriquer des produits plus écologiques.

## **C) Coopération intercommunale et publique-publique**

- Reconnaissance des arrêts importants de la CJCE, selon lesquels toutes les formes de coopération publique-publique sont légalement autorisées sans recours à une procédure d'adjudication, pour autant qu'un organisme - ou des organismes - du secteur public attribue(nt) la mission en question à un autre organisme du secteur public sans qu'un quelconque partenaire privé ne soit impliqué.

- Ceci est valable pour la coopération entre entités locales développée de manière institutionnalisée (par exemple le Zweckverband allemand ou l'intercommunalité française ou belge), ou sur une base contractuelle (coopération non-institutionnalisée).

#### **D) Plus grande implication des gouvernements locaux et régionaux dans l'application des règles des marchés publics**

- Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission européenne doit reconnaître l'autonomie locale et régionale et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité en mettant au point un système structuré de consultation pré-législative pour les entités locales et régionales, qui utilise à la fois des méthodes physiques et électroniques.
- A la Commission européenne d'évaluer l'impact des initiatives législatives et non-législatives sur les collectivités locales et régionales, en utilisant une méthodologie cohérente et prédéfinie pour évaluer ces impacts.
- La participation des élus locaux et régionaux au sein du comité consultatif des marchés publics et d'un futur forum du marché intérieur.
- Lors de l'élaboration de nouvelles initiatives, qu'elles soient contraignantes ou non, la Commission doit adopter une approche ascendante, qui tienne compte des initiatives existantes et de l'expérience au niveau national, régional et local.

#### **E) Nécessité de renforcer les capacités d'approvisionnement et le transfert de connaissances**

- Davantage d'efforts pourraient être faits grâce à des mécanismes communautaires tels que le programme PROGRESS pour développer les compétences et capacités des praticiens des marchés publics.
- A la Commission d'explorer de nouvelles façons d'échanger des expériences et de transférer des connaissances en matière de marchés publics à travers l'UE. Des examens par les pairs à l'échelon international, où de petites équipes d'experts en marchés publics d'une région examinent les activités d'une autre région de l'UE, peuvent favoriser ce processus.
- Une expérience professionnelle des fonctionnaires de la Commission européenne au niveau local et régional dans le cadre de leur formation professionnelle.
- Aux fonctionnaires de la Commission européenne d'expliquer les règles des marchés publics aux collectivités locales et régionales au sein des Etats membres.

\* \* \* \* \*

# [ I. Commentaires généraux ]

## **A) Avantages d'une approche communautaire de la politique des marchés publics**

1. Incontestablement, les collectivités locales et régionales européennes perçoivent les avantages d'une approche coordonnée de la politique des marchés publics au niveau européen. Elles soutiennent des actions conjointes en rapport avec des achats durables, socialement responsables et innovants, pour autant que ceux-ci restent volontaires et que les collectivités locales et régionales aient le droit de déterminer leurs propres priorités en matière d'achats.
2. En principe, les avantages d'une approche communautaire comprennent :
  - Des marchés plus développés et plus compétitifs offrant un plus grand choix de fournisseurs, conduisant à des coûts potentiellement moins élevés ou à une meilleure qualité ;
  - un accent mis sur la transparence, permettant de lutter contre la corruption et la fraude ;
  - des possibilités d'échanger des expériences au-delà des frontières;
  - une capacité à relever des défis communs, tels que le changement climatique, l'amélioration de l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, l'innovation, etc.

## **B) Expérience des gouvernements locaux et régionaux avec les règles européennes des marchés publics**

3. Les gouvernements locaux et régionaux choisissent l'instrument des marchés publics, si possible et s'il y a lieu, afin de poursuivre des objectifs politiques. Ils ont également tout intérêt à parvenir à offrir des produits et des services de bonne qualité avec les deniers publics qu'ils dépensent.
4. Malgré les avantages décrits ci-dessus, la mise en oeuvre des règles communautaires des marchés publics occasionnent des coûts administratifs importants pour les collectivités locales et régionales, car il faut du temps et des ressources pour s'adapter à chaque nouvelle initiative communautaire, même si des économies peuvent être réalisées à plus long terme.
5. Les gouvernements locaux et régionaux, de même que les entreprises, se plaignent généralement des procédures détaillées et de la bureaucratie accrue liées à présent à la gestion des marchés publics. Certains membres du CCRE ont procédé à des calculs portant sur les coûts de transaction, qui démontrent que les coûts sont en général très élevés des deux côtés, pour l'acheteur public comme pour le soumissionnaire privé.
6. La situation semble particulièrement difficile pour les PME, qui ne bénéficient pas encore assez des procédures d'adjudication. Puisqu'elles sont l'épine dorsale de l'économie en Europe et importantes pour l'emploi au niveau régional et local, il convient de s'assurer que les entreprises de toutes tailles puissent participer aux procédures de marchés publics.

7. L'expérience montre que l'interdiction de dialogue entre l'entité adjudicatrice et les soumissionnaires potentiels entraîne une augmentation des coûts. L'entité adjudicatrice n'est pas en mesure de négocier le prix, ce qui signifie que tant les coûts liés à la procédure d'adjudication elle-même (spécification des critères) que les offres reçues, sont devenus plus chers par rapport à une situation où l'accès à la négociation était autorisé sous certaines formes.
8. Des problèmes similaires apparaissent avec les fonds structurels, où des spécifications seraient nécessaires pour les matériaux ou les services, afin de pouvoir définir et budgétiser les projets, ce qui n'est cependant pas autorisé par les règles des marchés publics.
9. Nous nous félicitons du fait que la Commission européenne, dans le cadre de la simplification et de l'amélioration de la réglementation, prenne des mesures en vue de réduire la charge administrative dans un certain nombre de domaines politiques (par exemple la régulation financière) et nous souhaiterions que la Commission étende ses activités liées à l'amélioration de la réglementation, afin de couvrir la politique des marchés publics.
10. Nous observons également qu'une culture de plus en plus procédurière s'est développée entre les fournisseurs et le secteur public. Les professionnels des marchés publics doivent consacrer une part importante de leur temps à tenter de résoudre des questions juridiques, et à répondre à des contestations émanant du secteur privé.
11. Certains soumissionnaires non retenus ont pris l'habitude, en effet, de contester presque systématiquement l'attribution d'un marché, même si leurs motivations ne sont pas fondées. En Suède, par exemple, près de 1500 affaires concernant les marchés publics ont été portées devant le tribunal administratif en 2007. Aux Pays-Bas, des recherches similaires pour la période 1999-2006 concernant 474 affaires portées devant les juridictions nationales montrent que 56% des jugements ont été favorables aux entités adjudicatrices, tandis que les entreprises ont obtenu gain de cause dans 35% des cas.
12. De nouvelles initiatives communautaires, telles que les directives « recours » et la procédure de dialogue compétitif, semblent nourrir cette culture procédurière, en particulier lorsqu'elles sont combinées à des lois relatives à la liberté de l'information. Comme déjà indiqué dans l'évaluation en 2006 par la Commission européenne des anciennes directives sur les marchés publics, les fournisseurs mettent davantage l'accent sur la sécurité juridique, ce qui les incite à choisir des procédures qui minimisent la menace juridique, plutôt que des procédures qui maximisent le « rapport coûts -avantages »<sup>1</sup> Le fait de devoir traiter de ces questions juridiques éloignent les professionnels des marchés publics de leurs missions premières, au détriment de l'Union dans son ensemble.
13. C'est pourquoi le CCRE juge important, et notamment en cette période de récession économique, que la Commission européenne reconnaisse en particulier les questions et recommandations ci-après, et y réponde.

---

<sup>1</sup> "Evaluation of Public Procurement Directives" Rapport final (Markt/2004/10/D), p. 132



14. L'Institut européen d'administration publique (IEAP) a publié récemment une étude sur les conséquences institutionnelles de la législation européenne sur les gouvernements locaux et régionaux, et s'est intéressé tout particulièrement à la Directive 2004/18/CE sur les marchés publics. Les résultats et conclusions de cette étude devraient être sérieusement examinés et reflétés dans l'évaluation des Directives sur les marchés publics et la refonte postérieure.
15. Les marchés publics transfrontaliers se limitent actuellement à une faible proportion de l'ensemble des marchés publics. Peu de données fiables sont disponibles et l'étude de 2006 recommande que de plus amples investigations soient menées au sujet de la pénétration des importations du secteur public, sachant que cette analyse se basait sur des chiffres de l'année 2000<sup>2</sup>. Une telle analyse devrait faire partie d'une prochaine évaluation.

---

<sup>2</sup> Même document, page 130

## II. Aspects spécifiques des règles européennes des marchés publics

### A) Coordination des initiatives politiques en matière de marchés publics au sein de la Commission

16. Le CCRE estime qu'une meilleure coordination est nécessaire entre les différentes initiatives communautaires concernant les marchés publics. Nous craignons en effet que la politique des marchés publics ne soit utilisée comme un outil politique « prêt à l'emploi » dans de trop nombreuses sphères d'activité et que les initiatives individuelles, certaines obligatoires, d'autres volontaires, ou encore créant des règles de fait, ne viennent s'ajouter à un cadre juridique déjà complexe, et ne soient susceptibles de s'annuler mutuellement.
17. Les initiatives législatives qui concernent, ou concerneront bientôt, les marchés publics comprennent :
- Les principales directives sur les marchés publics, et notamment la procédure de dialogue compétitif, les adjudications en ligne, les accords cadres, les marchés publics électroniques, etc.
  - Les achats de véhicules propres
  - La révision de la directive sur l'étiquetage énergétique
  - La révision de la directive sur les retards de paiement
  - Le rapport d'initiative du Parlement européen plaidant pour de nouvelles obligations en matière d'égalité dans les marchés publics
18. Les initiatives juridiques non contraignantes (« *soft law* ») comprennent:
- Les lignes directrices sur : la publicité pour les marchés de faible valeur; les partenariats publics-privés; l'intégration de considérations sociales dans les marchés publics
  - Les critères de passation et les objectifs des marchés publics verts
  - L'initiative en faveur des marchés porteurs et les achats publics avant commercialisation (utilisant les marchés publics pour promouvoir la recherche et l'innovation)
  - La loi européenne sur les petites entreprises (« *EU Small Business Act* »), laquelle tend à diriger les marchés publics vers des politiques plus favorables aux PME, c.à.d. des marchés plus petits, davantage de temps pour préparer les offres, paiement rapide, etc.

19. En plus de ces initiatives, les collectivités locales et régionales sont amenées à répondre à diverses initiatives nationales, régionales et locales en matière de marchés publics, tout en respectant les principes du Traité et l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.
20. Toutes ces exigences auxquelles les marchés publics sont soumis surviennent en période de récession et, de ce fait, créer une volonté politique suffisante pour s'écarter du choix offrant le meilleur rapport qualité/prix relève du défi.
21. Le CCRE prône une approche plus cohérente. Nous pouvons voir en annexe que cinq Directions Générales différentes au sein de la Commission européenne ont des responsabilités majeures en ce qui concerne différentes initiatives en matière de marchés publics. Nous invitons la Commission à soit centraliser toute la législation en matière de marchés publics dans un seul service, soit définir clairement les rôles et responsabilités au sein de chaque service concerné.
22. Nous pensons que les approches « thématiques » - ou approches spécifiques par sujet - telles que les marchés publics sociaux, les marchés publics verts, les marchés publics avant commercialisation, les marchés publics pour les économies d'énergie, les marchés publics de véhicules, les marchés publics favorables aux PME, les marchés publics pour l'égalité, etc. ne sont bien souvent pas intégrés dans la nature et la structure générale de la législation prévue par la principale directive sur les marchés publics (2004/18), et sont parfois même en contradiction avec celle-ci.
23. Il semble que la Commission européenne n'ait pas de cadre ou de stratégie global(e) visible pour piloter le large éventail d'initiatives en matière de marchés publics émanant des différentes Directions Générales.
24. Alors que les initiatives individuelles peuvent parfois s'accompagner d'une évaluation d'impact, nous notons avec regret qu'il n'existe aucune évaluation globale de l'impact collectif que ces initiatives ont sur les collectivités locales et régionales. Toutefois, lorsque les directives sur les marchés publics ont été adoptées, les évaluations d'impact n'étaient pas encore effectuées, et, par conséquent, leur impact sur le niveau local et régional n'a pas été sérieusement évalué.

## **Recommandations**

- La Commission européenne doit faire le point sur le large éventail d'initiatives diverses en matière de marchés publics, qui imposent des exigences aux collectivités locales et régionales, et entreprendre un exercice d'évaluation en vue de coordonner et de consolider le nombre d'initiatives existantes en matière de marchés publics.
- La charge financière et administrative totale que ces initiatives imposent collectivement aux organismes publics doit être évaluée et signalée. Le rapport produit doit mentionner le problème de l'augmentation des contestations relatives aux contrats dans le secteur public et inclure d'autres développements récents.

## **B) Respect de la prise de décision locale et régionale : « Liberté d'approvisionnement »**

25. Le principe d'autonomie locale et régionale est la pierre angulaire du système européen de gouvernance à plusieurs niveaux et est explicitement reconnu dans le Traité de Lisbonne, dans le cadre des identités nationales des Etats membres, que l'Union européenne s'est engagée à respecter. Le Protocole sur les services d'intérêt général souligne le « large pouvoir discrétionnaire » des autorités locales et régionales pour fournir, faire exécuter et organiser ces services. Il est essentiel de reconnaître le droit des gouvernements locaux et régionaux d'attribuer la fourniture d'un service à une entreprise qu'ils possèdent ou contrôlent (« in-house ») sans recourir obligatoirement à une procédure d'adjudication<sup>3</sup>.
26. C'est pourquoi nous constatons avec inquiétude que la Direction Générale Concurrence de la Commission européenne semble privilégier une interprétation restrictive des règles européennes en matière de concurrence concernant les droits exclusifs accordés aux autorités locales. Une telle approche risque de réduire la marge de manoeuvre prévue par les directives sur les marchés publics et par la juridiction de la CJCE.
27. En rendant certaines mesures obligatoires et d'autres volontaires, la Commission crée une hiérarchie implicite des critères relatifs aux marchés publics – elle dit, par exemple, qu'économiser l'énergie ou acheter des véhicules propres est plus important que les objectifs sociaux, la promotion de l'innovation ou encore les politiques favorables aux PME. Néanmoins, les décisions quant aux critères à privilégier dans les marchés publics devraient toujours rester du ressort des collectivités locales et régionales, et ne pas être soumises à une hiérarchie d'approches divergentes imposées au niveau européen.
28. Dans toutes les nouvelles initiatives en matière de marchés publics, la Commission devrait reconnaître un nouveau principe de « liberté d'approvisionnement » pour les collectivités locales et régionales. Ce principe serait similaire aux droits à la « liberté contractuelle » dont bénéficient les entreprises.
29. Il est important de laisser une entière discrétion au niveau local et régional, que ce soit sur des questions de prix, des questions écologiques, énergétiques, sociales ou liées à l'innovation, etc., afin de garantir que les meilleures solutions soient proposées aux citoyens. Il est à craindre qu'un manque de respect de la prise de décision locale et régionale ne conduise à une tendance à proposer des exigences obligatoires, alors que des approches volontaires suffiraient. La Communication sur les marchés publics verts évoquait par exemple la possibilité d'une directive introduisant des obligations contraignantes, lesquelles, selon nous, ne seraient pas appropriées.
30. Concernant les considérations environnementales et sociales, les règles des marchés publics sont à la base de l'ensemble des initiatives législatives et des initiatives juridiques non contraignantes, qui laissent une certaine marge de manoeuvre aux collectivités locales et régionales pour prendre en compte les considérations environnementales et sociales dans leur procédure d'adjudication, tout en préservant leur liberté d'approvisionnement dans le

---

<sup>3</sup> Vous trouverez plus d'informations à ce sujet dans la Charte du CCRE sur les services locaux et régionaux d'intérêt général, à l'article 4.

cadre juridique des directives sur les marchés publics. Nous manquons de preuve pour affirmer que cette approche ne marcherait pas, car il existe de nombreuses initiatives au niveau local et régional dans toute l'Union. Toute initiative relative aux considérations environnementales et sociales devrait par conséquent être conforme à la base juridique prévue dans les directives sur les marchés publics.

31. Beaucoup reste cependant à faire en ce qui concerne les questions « techniques » liées aux considérations environnementales et sociales. La Commission européenne doit ici jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des critères, la hiérarchisation des groupes de produits, etc. Jusqu'à présent, cet aspect est très peu développé et les gouvernements de toute l'Union cherchent des solutions pour développer leur procédure d'adjudication, en tenant compte des considérations environnementales et sociales sans enfreindre les règles des marchés publics. Les questions liées à cette problématique sont du genre : Comment appréhender les aspects environnementaux et sociaux de manière objective et factuelle ? Qu'est-ce qui est vert ? Qu'est-ce qui est social ? Les critères sont un élément, mais pas le seul élément. Les Directions générales ont un rôle à jouer, la Commission aussi, pour coordonner les initiatives distinctes.
32. En outre, au lieu d'imposer de nouvelles exigences en matière de marchés publics, la Commission devrait accorder une plus grande attention aux solutions qui peuvent également être réalisées par le biais de politiques entrepreneuriales ou industrielles. Les véhicules propres et les économies d'énergie, sont des objectifs qui peuvent par exemple être atteints par des exigences plus sévères imposées aux fabricants, plutôt que par des exigences imposées aux organismes publics.

### **Recommandations**

- Respect de l'autonomie locale et régionale et du droit des collectivités locales et régionales à attribuer la fourniture d'un service à une entreprise qu'elles possèdent ou contrôlent sans recourir obligatoirement à une procédure d'adjudication.
- L'application des règles des marchés publics doit respecter la liberté des collectivités locales et régionales de fixer les priorités en matière de critères de sélection.
- La Commission européenne doit mener et coordonner les initiatives visant à apporter une clarification supplémentaire et à fournir des orientations sur les considérations environnementales et sociales liées à l'application des règles des marchés publics.
- Pour ce qui est des objectifs politiques spécifiques, la priorité doit être accordée à de « vraies » solutions développées en amont, comme, par exemple, encourager les entreprises et les industries à fabriquer des produits plus écologiques.

### **C) Coopération intercommunale et publique-publique**

33. La coopération intercommunale ou d'autres dispositions de coopération publique-publique sont examinées par la Commission européenne et les tribunaux européens, qui font valoir que l'attribution d'un service à un autre organisme public, ou à une société publique locale, doit dans de nombreux cas faire l'objet d'une procédure communautaire d'appel d'offres.
34. Le CCRE a exprimé son point de vue sur cette question dans sa « Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général », publiée en avril 2009,<sup>4</sup> afin de veiller à ce que ces dispositions restent légales.
35. La Cour de Justice des Communautés européennes a récemment<sup>5</sup> rendu des arrêts qui précisent qu'il n'existe aucune exigence obligatoire que la coopération intercommunale fasse l'objet d'un appel d'offres, pourvu que certaines conditions – comme le soutient le CCRE dans sa Charte – soient remplies. Nous nous félicitons que la jurisprudence de la CJCE apporte des éclaircissements sur cette question et qu'il ne soit pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures législatives.

#### **Recommandations**

- Reconnaissance des arrêts importants de la CJCE, selon lesquels toutes les formes de coopération publique-publique sont légalement autorisées sans recours à une procédure d'adjudication, pour autant qu'un organisme - ou des organismes - du secteur public attribue(nt) la mission en question à un autre organisme du secteur public sans qu'un quelconque partenaire privé ne soit impliqué.
- Ceci est valable pour la coopération entre entités locales développée de manière institutionnalisée (par exemple le Zweckverband allemand ou l'intercommunalité française ou belge), ou sur une base contractuelle (coopération non-institutionnalisée).

### **D) Plus grande implication des gouvernements locaux et régionaux dans l'application des règles des marchés publics**

36. Le traité de Lisbonne reconnaît les identités nationales des Etats membres et leurs structures fondamentales, y compris l'autonomie régionale et locale. En plus de cette reconnaissance, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité stipule que la Commission devrait évaluer l'impact financier et administratif des nouveaux actes législatifs. Avec l'entrée en vigueur du traité le 1<sup>er</sup> décembre 2009, ces dispositions doivent à présent être appliquées et nous exprimons par conséquent notre souhait que les services de la Commission les respectent.
37. La Commission européenne (Direction Générale Marché intérieur) consulte en ce moment les Etats membres, le secteur de l'industrie et celui des entreprises au sujet des marchés publics dans deux comités consultatifs. L'engagement des gouvernements locaux et régionaux au sein du comité concerné serait un moyen approprié de mettre en oeuvre les dispositions du traité de Lisbonne. Par conséquent, en vue de mettre en oeuvre les dispositions en matière de consultation pré-législative du nouveau protocole, nous invitons la Commission

---

<sup>4</sup> Disponible en français, anglais et allemand à l'adresse : <http://www.ccre.org/publications.htm>

<sup>5</sup> Commission européenne contre Stadtreinigung Hamburg (C-480/06), Coditel Brabant (C-324/07) et Sea Srl contre Comune di Ponte Nossola (C-573/07)

européenne à imaginer dès le début de son nouveau mandat un système de consultation structuré pour les collectivités locales et régionales, qui utilise à la fois des méthodes physiques et électroniques.

38. Pour ce qui est du dialogue politique à moyen terme, nous accueillons également favorablement la récente initiative de la DG MARKT, qui consiste à établir un nouveau « Groupe de dialogue informel sur le marché unique », dont l'objectif est d'améliorer encore la consultation et le dialogue entre la DG MARKT et les parties prenantes à un stade précoce du processus politique. Le CCRE, qui est l'une des parties prenantes invitées, entend jouer un rôle actif et constructif dans ce groupe.
39. Le tableau de bord du marché intérieur, publié tous les six mois par la Commission européenne, suit de près la transposition et la mise en oeuvre des règles du marché intérieur. Son dernier numéro de juin 2009 portait une attention particulière à la situation dans l'UE et les Etats membres.
40. Le tableau de bord de cette année était suivi de recommandations de la Commission sur des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique. Nous tenons à souligner que la majeure partie des investissements en matière de marchés publics sont réalisés par les collectivités locales et régionales, par opposition à l'administration centrale.
41. Nous nous félicitons de l'invitation faite aux Etats membres d'assurer la coordination avec les collectivités régionales et locales, et notamment en ce qui concerne les marchés publics, et soutenons la proposition de la Commission compétente au fond du Parlement européen d'organiser chaque année un Forum du Marché intérieur avec l'ensemble des parties prenantes, afin de discuter de la transposition, de l'application et de l'exécution de la législation du marché intérieur.
42. Le CCRE souhaite exprimer l'intérêt des gouvernements locaux et régionaux à participer et à apporter une contribution active à un tel Forum. Nous pensons qu'une communication précoce et une meilleure coopération avec tous les acteurs concernés peut favoriser l'obtention de meilleurs résultats. Un dialogue impliquant tous les acteurs, privés et publics, pourrait être très bénéfique à la fois pour la Commission et les acteurs concernés.

### **Recommandations**

- Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission européenne doit reconnaître l'autonomie locale et régionale et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité en mettant au point un système structuré de consultation pré-législative pour les entités locales et régionales, qui utilise à la fois des méthodes physiques et électroniques
- A la Commission européenne d'évaluer l'impact des initiatives législatives et non-législatives sur les gouvernements locaux et régionaux, en utilisant une méthodologie cohérente et prédéfinie pour évaluer ces impacts.
- La participation des élus locaux et régionaux au sein du comité consultatif des marchés publics et d'un futur forum du marché intérieur.
- Lors de l'élaboration de nouvelles initiatives, qu'elles soient contraignantes ou non, la Commission doit adopter une approche ascendante, qui tienne compte des initiatives existantes et de l'expérience au niveau national, régional et local.

## **E) Nécessité de renforcer les capacités d'approvisionnement et le transfert de connaissances**

43. Il est nécessaire de renforcer encore les capacités dans le domaine des fonctions d'approvisionnement au sein des organismes publics. Cette problématique n'est abordée que très partiellement par les programmes communautaires actuels, tels que le programme PROGRESS. Notre préoccupation est que les capacités nécessaires à présent pour appliquer efficacement l'ensemble des exigences nationales et européennes en matière de marchés publics ne correspondent pas aux capacités qui existent actuellement parmi les collectivités locales et régionales.
44. Nous accueillons favorablement la recommandation de la Commission relative à des mesures visant à améliorer le fonctionnement du Marché unique et consistant à organiser des formations et des conférences sur la transposition de la législation européenne. Nous nous félicitons également de l'avis du Parlement européen qui souligne la nécessité d'une formation et d'une éducation appropriées des fonctionnaires (voir paragraphe 38).
45. La Commission européenne pourrait apporter son soutien à la mise en place d'une plate-forme pour l'échange d'expériences, de meilleures pratiques et de connaissances dans le domaine des marchés publics. Le portail ePractice.eu est un bon modèle. Nous notons, au passage, que la Banque européenne d'Investissement a également entrepris un nouveau programme d'activités afin de partager l'expertise en matière de partenariats publics-privés à travers l'UE. La création d'une nouvelle plateforme internet devrait être un processus ascendant dans lequel la Commission travaille en coopération avec les acteurs locaux, régionaux et nationaux.
46. Les collectivités régionales et locales ont souvent une expérience précieuse en matière d'application des règles des marchés publics. Toutefois, de nombreuses initiatives suivent une approche descendante, qui ne tient pas compte de l'expérience pratique des collectivités locales et régionales. Par conséquent, la Commission européenne devrait établir les formes de coopération avec les Etats membres, afin de partager la connaissance et l'expérience.
47. Nous approuvons les conclusions de la dernière réunion du « Groupe de haut niveau sur la gouvernance locale et régionale » (composé de représentants du gouvernement), organisée dans le cadre de la Présidence suédoise en octobre 2009, qui confirment la nécessité d'une plus étroite et meilleure coopération entre les Etats membres et les gouvernements locaux et régionaux.
48. En outre, la Commission européenne pourrait introduire un programme de formation à l'attention de ses fonctionnaires, de façon à ce qu'ils comprennent mieux les enjeux liés à la mise en oeuvre des aspects nombreux et variés des marchés publics au sein des administrations locales et régionales. De tels programmes d'expériences existent déjà dans les domaines politiques liés à l'agriculture (« Acquérir de l'expérience ») ou à l'entreprise et l'industrie (« Expérience en entreprise »), où l'expérience acquise jusqu'à présent semble très positive. Le CCRE et ses membres sont prêts à offrir leur assistance pour organiser un tel programme et aider à placer des fonctionnaires européens auprès de collectivités locales et régionales.



49. Le programme « Approche locale » (« *going local* ») de la DG MARKT, où des fonctionnaires de la Commission visitent des collectivités locales et régionales dans les Etats membres pour expliquer les règles des marchés publics, a donné des résultats positifs et devrait être davantage encouragé et poursuivi.

### **Recommandations**

- Davantage d'efforts pourraient être faits grâce à des mécanismes communautaires tels que le programme PROGRESS pour développer les compétences et capacités des praticiens des marchés publics.
- A la Commission d'explorer de nouvelles façons d'échanger des expériences et de transférer des connaissances en matière de marchés publics à travers l'UE. Des examens par les pairs à l'échelon international, où de petites équipes d'experts en marchés publics d'une région examinent les activités d'une autre région de l'UE, peuvent favoriser ce processus.
- Une expérience professionnelle des fonctionnaires de la Commission européenne au niveau local et régional dans le cadre de leur formation professionnelle.
- Aux fonctionnaires de la Commission européenne d'expliquer les règles des marchés publics aux collectivités locales et régionales au sein des Etats membres.

# [ Contexte ]

Le CCRE observe que ces dernières années, la Commission européenne a eu recours de manière croissante à l'instrument des marchés publics pour répondre aux objectifs politiques dans le domaine de l'environnement, de l'énergie, de la politique sociale, de l'innovation, etc.

Cette évolution s'accompagne en outre de procédures d'infraction auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) et de cas de jurisprudence dans certains Etats membres, qui donnent des interprétations importantes des règles des marchés publics.

L'approche de la Commission européenne apparaît peu coordonnée et trouve son expression à la fois dans des mesures législatives et des mesures « douces ». Elle crée un environnement très complexe, ce qui conduit à la confusion et à l'incertitude juridique parmi les professionnels des marchés publics et les responsables politiques au niveau local et régional.

Le CCRE accueille favorablement le rapport d'initiative que le Parlement européen prépare actuellement sur les nouveaux développements dans le domaine des marchés publics et souhaite proposer une évaluation des expériences et des lacunes des directives communautaires sur les marchés publics sous la forme d'une vaste consultation des acteurs concernés.

Par le présent document, le CCRE souhaite répondre aux questions pertinentes sur les marchés publics du point de vue des collectivités locales et régionales. Le CCRE souhaite traiter ces questions et offrir aussi quelques pistes de solutions. En vue d'étayer nos arguments, ce document s'accompagne d'une longue liste d'initiatives communautaires affectant les activités des collectivités locales et régionales dans le domaine des marchés publics.

Le CCRE exprime par ailleurs son point de vue sur d'autres aspects, principalement liés à des questions juridiques portant sur les marchés publics, dans sa « Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général », publiée en avril 2009.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Disponible en français, anglais et allemand sur le site : <http://www.ccre.org/publications.htm>

# [ Annexe ]

## Liste des initiatives communautaires récentes (2006-2010) en matière de marchés publics concernant les collectivités locales et régionales

Initiative communautaire en matière de marchés publics	Mise en oeuvre	DG compétente
1. <a href="#">Lignes directrices sur les questions sociales dans les marchés publics</a> – attendu à l’automne 2009. Donnera un élan aux organismes publics pour traiter de questions sociales (comme les groupes exclus) par le biais des marchés publics.	Volontaire	Emploi, affaires sociales, égalité des chances
2. <a href="#">Communication sur les marchés publics verts</a> , propositions publiées le 16/7/08. Propose des spécifications communes pour des produits et services « verts », à inclure dans les documents d’appels d’offres des autorités locales. Fixe également un objectif de 50% de marchés publics à l’échelon national qui répondent à ces normes « verts » d’ici 2010.	Volontaire (actuellement)	Environnement
3. <a href="#">Achats publics de véhicules propres</a> Directive 2009/33/CE publiée le 23 avril 2009 (JO L 120). Impose aux pouvoirs publics de prendre en considération les impacts énergétiques et environnementaux lors de leurs achats de véhicules de transport routier	Obligatoire (mais plusieurs façons possibles de s’y conformer)	Energie & Transport
4. <a href="#">Refonte de la directive sur l’étiquetage énergétique</a> – introduit de nouvelles exigences obligatoires en matière de marchés publics relatives à la classe énergétique des appareils que les pouvoirs publics doivent acheter.	Obligatoire	Energie & Transport
5. <a href="#">Exigences liées au label Energy star pour le matériel de bureau</a> – influe sur le type de matériel de bureau que les organismes publics peuvent acheter	Oblig.(uniquement pour instit. eur. et admin. centrale)	Energie & Transport
6. <a href="#">Achats publics innovants avant commercialisation</a> . Publié le 14/12/2007. Demande aux pouvoirs publics d’envisager comment les marchés publics peuvent être utilisés comme outil pour promouvoir l’innovation et lier plus étroitement les organismes publics à des activités de recherche et de	Volontaire	Société de l’Information / Entreprise & Industrie

développement.		
7. <a href="#">Initiative sur les marchés porteurs</a> - Incite les pouvoirs publics à être des clients principaux dans certains marchés en promouvant l'utilisation de pratiques en matière de marchés publics favorables à l'innovation.	Volontaire	Entreprise & Industrie
8. <a href="#">Communication interprétative sur les partenariats public-privé sous forme de joint ventures / « institutionnels »</a> , publiée le 5/2/08. Apporte des orientations sur l'application des règles des marchés publics aux dispositions en matière de PPP sous forme de <i>joint ventures</i> .	Volontaire (mais instaure des règles de fait)	Marché intérieur
9. La <a href="#">Directive sur les recours</a> est entrée en vigueur le 10/1/08. Octroie aux soumissionnaires non retenus de nouveaux droits pour contester un marché public, et oblige les autorités locales à respecter une période transitoire de 10 jours, pendant laquelle la passation d'un marché public peut être contestée.	Obligatoire	Marché intérieur
10. <a href="#">Révision de la directive sur les retards de paiement</a> , publiée le 8 avril 2009. Autorise les fournisseurs à infliger une amende de 5% du montant de la facture plus les intérêts pour les paiements non contestés effectués plus de 30 jours après réception de la facture (le paiement est une partie importante du cycle des marchés publics).	Oblig. (impossible de déroger au droit d'infliger une amende de 5% dans le contrat)	Entreprise & Industrie
11. <a href="#">Communication interprétative sur la publicité et la transparence dans les marchés de faible valeur</a> , publié le 1/08/2006. Tend à inciter les autorités loc. à faire la publicité des marchés de faible valeur sur le net ou via un portail com. le meilleur moyen de garantir la conformité.	Volontaire (mais instaure des règles de facto)	Marché intérieur
12. <a href="#">Les Directives consolidées sur les marchés publics</a> sont entrées en vigueur au Royaume-Uni en 2006. Elles ont ajouté de nouveaux outils en matière d'achat (enchères électroniques, procédure de dialogue compétitif et conventions cadres...), et ont permis plus facilement de passer des marchés "verts » et socialement responsables.	Obligatoire	Marché intérieur
13. Le <a href="#">Rapport du Parlement européen</a> imposerait de nouvelles obligations en matière de marchés publics en ce qui concerne l'égalité (actuellement en attente d'une décision finale au Conseil).	Le PE a demandé qu'elle soit obligatoire	Emploi, affaires sociales et égalité des chances
14. Possible <a href="#">communication sur les concessions</a> , éventuellement en 2010/11. Peut introduire de nouvelles règles et exigences applicables à la passation d'accords de concession, afin de rendre les concessions plus conformes aux marchés	Potentiellement obligatoire	Marché intérieur

publics.		
15. Possible directive sur les marchés publics verts (comme annoncé dans le <a href="#">Communication sur les marchés publics verts</a> , propositions publiées le 16/7/08).	Potentielleme nt obligatoire	Environnemen t
16. <a href="#">Loi européenne sur les petites entreprises (« EU Small Business Act »</a> – tend à diriger les collectivités territoriales vers des politiques de marchés publics plus favorables aux PME (marchés plus petits, plus de temps pr. préparer offres, paiement rapides). Marchés locaux?	Volontaire	DG Entreprise & Industrie
17. <a href="#">Commerce équitable</a> , COM (2009) 215 – Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce	Volontaire	Emploi, affaires sociales et égalité des chances (?)
18. Evolution de la jurisprudence de la CJCE sur une série de thèmes liés aux <a href="#">marchés publics</a>	Pas applicable	Toutes
19. Document de travail des services de la Commission: <a href="#">Tableau de bord du marché intérieur n°19</a> (publié le 17.7.2009) avec un supplément sur les marchés publics	Pas applicable	Marché intérieur
20. <a href="#">Recommandations de la Commission concernant des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique</a> (publié le 29.6.2009)	Recommandat	Marché intérieur



Le **Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)** est une association sans but lucratif. C'est la plus grande association d'autorités locales et régionales en Europe.

Ses membres sont les associations nationales de villes et régions de plus de 35 pays européens.

L'idée fondamentale du CCRE consiste à promouvoir une Europe unie et forte, fondée sur l'autonomie locale et régionale, et la démocratie ; une Europe dans laquelle les décisions sont prises au plus près des citoyens, dans le respect du principe de subsidiarité.

Les activités du CCRE couvrent un vaste champ d'activités tels les services publics, les transports, la politique régionale, les jumelages, l'environnement, l'égalité des chances...

Le CCRE est également présent sur la scène internationale. Il constitue la section européenne de l'organisation mondiale des villes



**> CCRE Paris**

15 Rue de Richelieu  
F-75001 Paris  
Tel : + 33 1 44 50 59 59  
Fax : + 33 1 44 50 59 60  
[www.ccre.org](http://www.ccre.org)  
E-mail : [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)

**> CCRE Bruxelles**

Square De Meeûs 1,  
B-1000 Bruxelles  
Tel : + 32 2 511 74 77  
Fax : + 32 2 511 09 49  
[www.ccre.org](http://www.ccre.org)  
E-mail : [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)



DG Education et culture

Avec le soutien financier de la Commission européenne  
Soutien aux organisations actives dans le champ de la citoyenneté européenne active



Partenaire du CCRE