



Strasbourg, le 3.10.2017
C(2017) 6654 final

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 3.10.2017

sur la professionnalisation de la passation des marchés publics

**Concevoir une architecture pour la professionnalisation de la passation des marchés
publics**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2017) 327 final}

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 3.10.2017

sur la professionnalisation de la passation des marchés publics

Concevoir une architecture pour la professionnalisation de la passation des marchés publics

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, considérant ce qui suit:

- (1) **La passation des marchés publics est un instrument permettant de parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive.** Cet instrument pourrait avoir une incidence considérable sur le plan économique¹ en contribuant à mettre en œuvre les priorités de la Commission dans les domaines de la croissance, de la création d'emplois et des échanges transnationaux. Des marchés publics efficaces, efficaces et concurrentiels sont essentiels pour le bon fonctionnement du marché unique et constituent un important canal pour les investissements européens².
- (2) **Les directives sur les marchés publics adoptées en 2014³ fournissent aux États membres une série d'outils leur permettant de recourir aux marchés publics de manière plus efficace et plus stratégique.** De nouveaux défis surgissent dans le domaine des marchés publics, étant donné que l'on attend toujours davantage de ceux-ci qu'ils démontrent une utilisation optimale des deniers publics dans des contextes budgétaires de plus en plus serrés; qu'ils exploitent les possibilités offertes par la numérisation et l'évolution des marchés; qu'ils apportent une contribution stratégique aux objectifs horizontaux et aux valeurs sociétales, tels que l'innovation, l'inclusion sociale et la durabilité économique et environnementale; qu'ils soient aussi accessibles que possible, qu'ils responsabilisent les acteurs quant à la réduction au minimum de l'inefficacité, du gaspillage, des irrégularités, de la fraude et de la corruption, et qu'ils permettent la mise en place de chaînes d'approvisionnement responsables.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: **Améliorer le marché unique**: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises [COM(2015) 550].

² Près de la moitié du financement de la politique de cohésion passe par les marchés publics. Au cours de la période 2014-2020, l'UE investira 325 milliards d'EUR — près d'un tiers du budget total de l'Union — dans les régions d'Europe par l'intermédiaire des **Fonds structurels et d'investissement européens**, qui visent à favoriser la croissance économique et la création d'emplois, à renforcer la compétitivité et à réduire les disparités en matière de développement.

³ Directives 2014/24/UE («directive classique»), 2014/23/UE («directive sur les concessions») et 2014/25/UE («directive sur les services d'utilité publique») du Parlement européen et du Conseil, et notamment, respectivement, l'article 83, paragraphe 4, l'article 45, paragraphe 4, et l'article 99, paragraphe 4, de ces directives.

- (3) **Il importe de veiller à une application efficiente des règles de passation des marchés publics à tous les niveaux afin de tirer le meilleur parti de ce levier essentiel pour les investissements européens**, comme cela a été souligné dans le plan d'investissement pour l'Europe⁴, et de parvenir à un marché unique plus fort, souhaité par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union 2017. L'efficience figure aussi parmi les éléments à améliorer dans le cadre de la passation des marchés publics, tels que les a fait ressortir le processus du semestre européen.
- (4) **L'utilisation la plus efficiente des fonds publics doit donc être assurée et il convient que les acheteurs publics soient en mesure de passer des marchés conformément aux normes professionnelles les plus élevées.** Renforcer et soutenir le professionnalisme des praticiens des marchés publics peut contribuer à accentuer l'effet exercé par les marchés publics sur l'ensemble de l'économie⁵.
- (5) **L'objectif de la professionnalisation de la passation des marchés publics doit être compris au sens large**, pour faire apparaître l'amélioration générale de l'ensemble des compétences, aptitudes, connaissances et expériences professionnelles des personnes qui accomplissent des tâches liées à la passation de marchés publics ou participent à celles-ci⁶. Il couvre aussi les outils fournis, l'appui apporté et l'architecture institutionnelle qui sont nécessaires pour exécuter ces tâches de manière efficace et aboutir à des résultats⁷. Une méthode de professionnalisation efficace devrait par conséquent se fonder sur une démarche stratégique globale s'articulant autour de trois objectifs complémentaires:

I. Mettre au point l'architecture stratégique appropriée pour la professionnalisation: pour exercer des effets réels, il convient que toute stratégie de professionnalisation puisse compter sur un soutien politique de haut niveau. Cela implique de définir clairement les responsabilités et les tâches confiées aux institutions centrales, de soutenir les efforts déployés aux niveaux local, régional et sectoriel, de garantir la continuité entre les cycles politiques et de s'appuyer, le cas échéant, sur les structures institutionnelles favorisant la spécialisation, le regroupement et le partage des connaissances.

II. Ressources humaines — améliorer la formation et la gestion de la carrière des praticiens des marchés publics: les praticiens de la passation des marchés publics, à savoir les agents actifs dans l'achat de biens, de services et de travaux, ainsi que les auditeurs et les fonctionnaires chargés du contrôle

⁴ 2014; communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement: Un plan d'investissement pour l'Europe [COM(2014) 903].

⁵ Dans le document de travail (SWD/2015/202) qui accompagne la stratégie pour le marché unique, les services de la Commission ont estimé à **plus de 80 milliards d'EUR les gains qui pourraient être réalisés sur le plan économique si l'on résolvait les problèmes liés à la professionnalisation.**

⁶ Cela englobe la totalité du champ d'activité des agents qui participent à chaque étape du processus de passation des marchés, depuis la détermination des besoins jusqu'à la gestion des contrats — qu'ils soient actifs dans des administrations ou institutions centrales ou décentralisées, qu'ils assument des fonctions directement rattachées aux marchés publics ou qu'ils soient simplement chargés de certaines tâches liées à leur passation.

⁷ La nécessité de mettre en place un personnel chargé des marchés publics doté des capacités requises pour assurer constamment l'optimisation des ressources est également soulignée dans la **recommandation de l'OCDE de 2015 sur les marchés publics** (Recommandation-OCDE-sur-les-marchés-publics.pdf sur <http://www.oecd.org/>).

des marchés publics, doivent posséder les qualifications, la formation, les compétences et l'expérience que requiert leur niveau de responsabilité. Il s'agit de disposer d'un personnel expérimenté, compétent et motivé, de lui offrir les formations initiale et continue nécessaires, et aussi de mettre en place une structure de carrière et des incitants en vue de rendre attrayante la fonction de passation des marchés publics et de motiver les fonctionnaires à atteindre les résultats stratégiques.

III. Systèmes — fournir des outils et méthodes propres à étayer une pratique professionnelle de la passation des marchés: il importe de mettre à la disposition des praticiens des marchés publics les outils et l'assistance appropriés pour qu'ils soient en mesure d'agir avec efficacité et d'optimiser les ressources lors de chaque achat. Il convient, à cette fin, d'assurer la disponibilité des outils et processus de passation intelligente des marchés, tels que des outils de passation électronique de marchés, des lignes directrices, des manuels, des modèles et des outils de coopération, accompagnés de la formation, de l'assistance et de l'expertise correspondantes, ainsi que le regroupement des connaissances et l'échange de bonnes pratiques.

- (6) **La présente recommandation⁸ encourage la mise en œuvre de stratégies de professionnalisation dans les États membres**, en proposant un cadre de référence⁹. Le résultat escompté de cette initiative est d'aider les États membres à mettre en place une stratégie de professionnalisation afin d'accroître la visibilité, l'influence, l'effet et la réputation de la passation des marchés dans la réalisation des objectifs publics.
- (7) **La présente recommandation est adressée aux États membres** et à leurs administrations, essentiellement au niveau national. Cependant, dans le cadre de leur propre système centralisé ou décentralisé de passation des marchés publics, les États membres devraient en outre **encourager et soutenir les pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices** dans le déploiement d'initiatives de professionnalisation. Les États membres devraient par conséquent porter la présente recommandation à la connaissance des organismes responsables de la passation des marchés publics à tous les niveaux, ainsi que des organismes chargés de la formation des auditeurs et des fonctionnaires responsables du contrôle des marchés publics,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

I. Définir la stratégie de professionnalisation de la passation des marchés publics

1. Il convient que les États membres élaborent et mettent en œuvre des **stratégies à long terme de professionnalisation de la passation des marchés publics**, adaptées à leurs besoins, ressources et structures administratives, conçues de manière

⁸ L'intention de la Commission n'est pas d'imposer un modèle particulier, mais d'inviter les États membres et les administrations compétentes à traiter les questions pertinentes. Il est clairement admis que chacun se trouve à un stade différent du processus. Les nouvelles directives n'en imposent pas moins aux États membres de veiller a) à ce que des informations et des orientations concernant l'interprétation et l'application du droit de l'UE sur les marchés publics soient mises à disposition gratuitement pour aider les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques, en particulier les PME, et b) à ce qu'une assistance soit mise à la disposition des pouvoirs adjudicateurs aux fins de la planification et de l'exécution des procédures de passation de marchés.

⁹ La recommandation s'accompagnera d'un recueil de bonnes pratiques des États membres.

autonome ou intégrées à des stratégies plus larges de professionnalisation de l'administration publique. L'objectif est d'attirer, de développer et de retenir les compétences, de mettre l'accent sur la performance et les résultats stratégiques et de tirer le meilleur parti des outils et techniques disponibles. Il importe que ces stratégies:

- (a) s'adressent à l'ensemble des acteurs du processus de passation des marchés et soient élaborées dans le cadre d'un processus ouvert à tous aux niveaux national, régional et local;
 - (b) soient coordonnées avec d'autres actions mises en œuvre dans l'ensemble du secteur public; et
 - (c) dressent le bilan des développements intervenus à cet égard dans les autres États membres et au niveau international.
2. Les États membres devraient aussi **encourager et soutenir les pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices** dans la mise en œuvre de stratégies nationales de professionnalisation, dans l'élaboration d'initiatives de professionnalisation ainsi que de l'architecture institutionnelle appropriée et dans la mise en place d'une coopération visant une passation de marchés plus coordonnée, efficiente et stratégique, en se fondant, entre autres, sur:
- (a) une coopération accrue entre les services concernés ainsi qu'entre les pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices; et
 - (b) l'expertise et l'appui des établissements de formation, des centrales d'achat et des organisations professionnelles axées sur les marchés publics.

II. Ressources humaines — améliorer la formation et la gestion de la carrière

3. Il convient que les États membres **déterminent le niveau de référence des aptitudes et compétences auxquelles tout praticien des marchés publics devrait être formé et qu'il devrait posséder**, compte tenu de la nature multidisciplinaire des projets de marchés publics, aussi bien en ce qui concerne les agents chargés spécifiquement des marchés publics et les fonctions connexes que les juges et auditeurs. Il s'agit notamment de mettre au point:
- (a) des cadres de référence pour les aptitudes et les compétences, permettant d'étayer les processus de recrutement et de gestion de carrière et de concevoir des programmes de formation; et
 - (b) un cadre commun de compétences nécessaires à la passation des marchés publics au niveau européen.
4. Les États membres devraient **élaborer des programmes appropriés de formation, initiale et continue**, en se fondant sur une évaluation des données et des besoins ainsi que sur des cadres de compétences, lorsqu'il en existe. Il s'agit notamment de:
- (a) mettre en place et/ou soutenir la mise en place de l'offre de formation initiale, au niveau des deuxième et troisième cycles universitaires et pour les autres formations de début de carrière;
 - (b) fournir et/ou appuyer une offre globale, ciblée et accessible, de formation et d'apprentissage continus;
 - (c) multiplier l'offre de formation au moyen de solutions innovantes et interactives ou d'outils d'apprentissage en ligne, et favoriser la diffusion des formations; et

- (d) tirer parti de la coopération universitaire et de la recherche afin d'établir une assise théorique solide pour la mise au point de solutions en matière de passation de marchés.
5. Il convient aussi que les États membres stimulent et soutiennent le recours, par les pouvoirs adjudicateurs/entités adjudicatrices, à **une bonne gestion des ressources humaines et à des régimes de planification de carrière et de motivation spécifiques aux fonctions de passation de marchés**, en vue d'attirer et de retenir le personnel qualifié dans ces fonctions et d'encourager les praticiens à adopter une approche de meilleure qualité et plus stratégique en matière de marchés publics. Il s'agit notamment d'encourager:
- (a) les régimes de reconnaissance et/ou de certification qui mettent en évidence et récompensent correctement les fonctions de passation de marchés;
 - (b) les structures de carrière, les incitants institutionnels et le soutien politique propres à favoriser la production de résultats stratégiques; et
 - (c) les prix d'excellence destinés à promouvoir les bonnes pratiques dans des domaines tels que les marchés à visée innovante, les marchés écologiques et les marchés socialement responsables ou la lutte contre la corruption.

III. Systèmes — fournir des outils et des méthodes

6. Les États membres devraient **encourager et soutenir la mise au point et l'utilisation d'outils informatiques accessibles**, susceptibles de simplifier et d'améliorer le fonctionnement des systèmes de passation de marchés. Il s'agit notamment de:
- (a) permettre l'accès à l'information en créant des portails en ligne uniques;
 - (b) mettre en place des outils informatiques et les formations correspondantes (concernant par exemple les économies d'échelle, l'efficacité énergétique ou le travail en équipe) ou apporter un soutien à des solutions équivalentes guidées par le marché; et
 - (c) promouvoir une approche stratégique de la numérisation au moyen de la normalisation, du partage, de la réutilisation et de l'interopérabilité des produits et des services, notamment en utilisant les solutions informatiques déjà disponibles au niveau de l'UE¹⁰, ainsi qu'en contribuant à la mise au point d'instruments tels qu'un catalogue en ligne des normes relatives aux TIC pour les marchés publics¹¹.
7. Il importe que les États membres **soutiennent et promeuvent l'intégrité, au niveau individuel et institutionnel, comme faisant partie intégrante de la déontologie**, en fournissant des outils pour assurer la conformité et la transparence ainsi que des orientations sur la prévention des irrégularités. Il s'agit notamment d':
- (a) élaborer des codes de déontologie ainsi que des chartes concernant l'intégrité;

¹⁰ Entre autres: le portail numérique unique et les modules destinés aux infrastructures de services numériques pour l'interconnexion en Europe (identité, signature et facturation électroniques, fourniture en ligne).

¹¹ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

- (b) utiliser les données relatives aux irrégularités¹² comme retour d'information afin de concevoir des formations et des orientations en la matière et de promouvoir l'auto-réhabilitation; et
 - (c) élaborer des orientations spécifiques destinées à prévenir et à détecter la fraude et la corruption, notamment à travers des canaux de dénonciation des dysfonctionnements.
8. Les États membres devraient fournir des orientations visant, d'une part, à fournir une **sécurité juridique** concernant la législation de l'Union et le droit national ou les exigences qui découlent des obligations internationales de l'UE et, d'autre part, à **faciliter et à promouvoir la réflexion stratégique**, le jugement commercial et la prise de décision intelligente/en connaissance de cause. Il s'agit notamment d'élaborer:
- (a) des documents d'orientation et manuels méthodologiques ciblés ainsi que des répertoires recensant les bonnes pratiques et les erreurs les plus courantes, qui soient à jour, conviviaux, facilement accessibles et fondés sur l'expérience des praticiens; et
 - (b) des modèles standardisés et des outils utiles à différentes procédures, notamment pour l'examen des critères relatifs aux marchés publics écologiques.
9. Les États membres devraient promouvoir **l'échange des bonnes pratiques et apporter un soutien aux praticiens** afin d'assurer le caractère professionnel des procédures de passation de marchés, un travail coopératif et la transmission de l'expertise. Il s'agit, entre autres, de:
- (a) fournir une assistance technique au moyen de helpdesks réactifs, d'assistance par téléphone et/ou de services de messagerie électronique;
 - (b) organiser des séminaires et ateliers destinés à partager les nouveaux développements juridiques, les priorités d'action et les bonnes pratiques; et
 - (c) encourager la constitution de communautés de praticiens à travers des forums en ligne et des réseaux sociaux professionnels.

SUITES DONNEES A LA PRESENTE RECOMMANDATION — RAPPORTS ET CONTROLE

10. Il est recommandé que les États membres informent la Commission des mesures prises pour donner suite à la présente recommandation dans le cadre des rapports présentés au titre de l'article 83 de la directive 2014/24/UE, de l'article 45 de la directive 2014/23/UE et de l'article 99 de la directive 2014/25/UE.

Fait à Strasbourg, le 3.10.2017

Par la Commission
[...]
Membre de la Commission

¹² Dans le respect de la législation sur la protection des données et du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.