



Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
Initiative conjointe de l'OCDE et l'Union européenne, financée principalement par l'UE

ORGANISATION ET COMPÉTENCE CENTRALES POUR LES MARCHÉS PUBLICS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

DOCUMENT SIGMA N° 40, 2007

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

LE PROGRAMME SIGMA

Le programme Sigma — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion — est une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, financée principalement par l'UE.

En œuvrant en partenariat avec les pays bénéficiaires, Sigma contribue à l'amélioration des institutions publiques de la manière suivante :

- En évaluant la progression des réformes et en fixant les priorités d'après un niveau de référence qui reflète les bonnes pratiques européennes et la législation en vigueur dans l'UE (*l'acquis communautaire*)
- En aidant les décideurs et les administrations à mettre en place des organisations et des procédures conformes aux normes européennes et aux bonnes pratiques
- En facilitant l'apport des bailleurs de fonds au sein et en dehors de l'Europe en aidant à concevoir des projets, en veillant au respect des conditions préalables et en soutenant la mise en œuvre.

En 2007, le programme Sigma fonctionne avec les pays partenaires suivants :

- **Nouveaux États membres de l'UE** : Bulgarie et Roumanie
- **Pays candidats à l'UE** : Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Turquie
- **Pays des Balkans occidentaux** : Albanie, Bosnie-Herzégovine (fédération de Bosnie-Herzégovine et République serbe de Bosnie), Monténégro, Serbie et Kosovo (gouverné depuis juin 1999 par la mission intérimaire d'administration de l'ONU au Kosovo - UNMIK)
- **Ukraine** (activités financées par la Suède et le R-U).

Le programme Sigma soutient les initiatives de réforme des pays partenaires dans les domaines suivants :

- Structures juridiques et administratives, fonction publique et justice ; systèmes d'intégrité publique
- Contrôle financier interne de l'État, audit externe, dispositif antifraude et gestion des fonds de l'UE
- Gestion de la dépense publique, du budget et du trésor public
- Marchés publics
- Politique et coordination
- Amélioration de la réglementation.

Pour plus d'informations sur le programme Sigma, consultez notre site Web ;

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2007

Ceci est une traduction à partir du titre original : **Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union [GOV/SIGMA(2007)4]**.

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à rights@oecd.org.

AVANT-PROPOS

Les États membres de l'UE ont besoin de structures de gestion des marchés publics. Les tâches concernées vont de la rédaction de la législation afférente et de l'élaboration des politiques de marchés publics à la formation de responsables des acquisitions et à la publication des avis de marché. La majorité des États membres de l'UE sont dotés d'instances centrales de gestion des marchés publics au sein de leurs structures gouvernementales. Bien qu'elles diffèrent en termes de responsabilités, fonctions et tâches, ces instances ont plusieurs caractéristiques en commun. En comparaison avec l'image assez homogène que l'on trouve dans les nouveaux États membres, celle que montre les quinze « anciens » États membres est plus diversifiée. Les différences perceptibles dans la façon dont la gestion centrale des marchés publics a été organisée dans les États membres soulèvent un certain nombre de problématiques fondamentales portant notamment sur :

- Les principales raisons des différences entre les États membres en matière de mise en place des modèles et fonctions structurels ;
- La faisabilité de l'identification des avantages et inconvénients de quelques modèles en termes d'organisation de certaines des responsabilités cruciales liées aux fonctions centrales de gestion des marchés publics, en prenant en compte les circonstances spécifiques applicables aux nouveaux États membres et aux pays candidats.

Pour les nouveaux États membres, l'émergence d'instances centrales de gestion des marchés publics est perçue comme ayant fortement contribué à la réussite du développement récent et à la position comparativement favorable des systèmes de marchés publics dans ces pays. Tous les protagonistes principaux d'un système de marchés publics, à savoir le parlement, le gouvernement, les entités adjudicatrices, le secteur privé et les citoyens, comptent massivement sur le degré auquel les instances compétentes soutiennent le développement d'un système de marchés publics national sain et efficace. La disponibilité de capacités administratives suffisantes, quel que soit le modèle ou système structurel en place, demeurera tout aussi importante pour tous les États membres actuels et futurs. C'est en particulier le cas au vu des changements prévus qui surviendront la prochaine décennie en termes de cadre législatif et réglementaire, de développement technologique, de développement du secteur public, de renforcement des capacités et de mesures des performances, d'amélioration de l'intégrité et de coordination et coopération internationales.

Cette étude constitue une analyse des fonctions, de la structure et du statut au sein du gouvernement ainsi que de la capacité des instances centrales de gestion des marchés publics des États membres. Elle ne prétend pas évaluer leurs avantages et inconvénients respectifs ni préconiser des dispositions institutionnelles particulières. Vingt-deux synthèses distinctes des systèmes de marchés publics des 22 États membres participants ont été réalisées d'après les réponses à un questionnaire détaillé. L'examen approfondi de ces synthèses de systèmes nationaux forme la partie analytique comparative de cette étude, qui traite des divers modèles en place dans les États membres, en particulier du contexte et du raisonnement propres à l'adoption d'un modèle institutionnel particulier.

Sigma est d'avis qu'une meilleure compréhension et connaissance de l'organisation et de la capacité des structures centrales de gestion des marchés publics des États membres de l'UE servira d'inspiration et aidera ainsi les pays candidats actuels et futurs à l'UE ainsi que les autres pays partenaires de Sigma dans leurs efforts pour instaurer ou réformer leurs systèmes de marchés publics.

Méthodologie

Cette étude a été effectuée par l'équipe responsable du projet Sigma et revue par une équipe d'homologues. Les données nécessaires ont été recueillies au moyen d'un questionnaire détaillé qui a été envoyé en 2006 aux interlocuteurs des 25 États membres à l'époque, ainsi qu'à la Bulgarie et à la Roumanie (adhésion à l'UE en janvier 2007). L'étude reflète la situation des États membres à la date d'août 2006. Tous les États membres ont eu la possibilité de commenter les rapports nationaux individuels (voir l'annexe).

Les membres de l'équipe responsable du **projet Sigma** étaient MM. Martin Trybus, Peder Blomberg et Piotr-Nils Gorecki. Une **équipe d'homologues** a été constituée en vue de formuler les commentaires sur la méthodologie, le questionnaire ainsi que les rapports provisoire et final. Cette équipe était composée de M. Tomi Hytonen (Finlande), Mme Gabriele Herlemann (Allemagne), M. Marian Lemke (Pologne) et Mme Lourdes Camacho (Portugal).

Un **réseau d'interlocuteurs** au sein des administrations publiques des États membres a été créé et chargé de fournir à l'équipe responsable du projet Sigma la documentation et les informations sollicitées sur la façon dont le système central de gestion des marchés publics était structuré et perçu. La majorité des interlocuteurs ont été sélectionnés parmi les membres du **réseau européen des marchés publics (PPN)**, réseau de coopération de fonctionnaires experts en marchés publics regroupant tous les États membres de l'UE, les membres de l'EEE, la Suisse, les pays candidats à l'UE et d'autres pays européens.

L'équipe du projet Sigma a élaboré un questionnaire détaillé qui a été envoyé au réseau d'interlocuteurs pour être renseigné. L'équipe responsable du projet Sigma et l'équipe d'homologues ont analysé les questionnaires du mieux possible comme base de l'élaboration des rapports nationaux et de l'analyse comparative. Un total de 22 questionnaires ont été retournés à l'équipe du projet Sigma entre mars et août 2006, à savoir par l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni.

Il convient de clarifier un certain nombre de points en ce qui concerne les **limites de cette approche méthodologique**. Tout d'abord, les États membres de l'UE n'ont pas tous retourné le questionnaire. Par conséquent, l'étude n'offre pas un aperçu complet des structures centrales de gestion des marchés publics de tous les États membres actuels. Le renvoi de 22 questionnaires sur 27 représente cependant un taux de réaction favorable qui devrait suffire à constituer le socle d'un aperçu significatif. En second lieu, les interlocuteurs n'ont pas apporté de réponses à toutes les questions du questionnaire, relativement long, parfois parce qu'ils ne disposaient tout simplement pas des informations demandées. La couverture des systèmes nationaux dans le rapport est donc inégale, certains interlocuteurs ayant fourni des informations très complètes, alors que les réponses de certains autres sont demeurées succinctes. Troisièmement, il existe un certain potentiel de malentendus entre l'équipe responsable du projet et les interlocuteurs. L'étude, questionnaires compris, a été intégralement menée en anglais. Ce problème a été abordé au moins en partie par le fait que tous les rapports nationaux terminés ont été renvoyés aux interlocuteurs pour commentaires. Les données soumises par les États membres fournissent néanmoins un aperçu objectif des systèmes de marchés publics en place.

L'étude ne fait aucune référence précise à la nature des contrats relevant de la responsabilité des instances centrales de gestion des marchés publics. Dans certains États membres, ces dispositions structurelles ont pu avoir une incidence sur les conclusions présentées à la rubrique *Synthèse comparative* de l'étude. Ceci vaut notamment pour les États membres où les responsabilités réglementaires des concessions ne sont pas du ressort des instances également char-

gées de la réglementation et du contrôle des contrats de marchés publics, mais d'un organisme distinct. L'étude manque donc d'informations systématiques sur le mode d'organisation des structures réglementaires et de soutien dans les États membres.

L'hypothèse fondamentale de l'étude est que les États membres, sur le plan de l'organisation, ne font aucune distinction en fonction de la taille du marché public, à savoir une différenciation selon que les contrats dépassent ou non les seuils de la CE. Toutefois, les États membres réglementent en général différemment les marchés publics ne relevant pas des directives communautaires ; dans certains États membres, ces contrats peuvent même ne pas être réglementés, ce qui en principe pourrait également entraîner certaines répercussions institutionnelles, mais il n'a pas été possible de considérer dans cette étude les implications d'une telle éventualité.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| LE PROGRAMME SIGMA..... | 2 |
| AVANT-PROPOS..... | 3 |
| Méthodologie | 4 |
| PARTIE I. DÉFINIR UNE STRUCTURE CENTRALE DE MARCHÉS PUBLICS | 9 |
| Introduction..... | 9 |
| 1. Identification des principales fonctions centrales de gestion des marchés publics | 10 |
| 1.1 Fonctions politiques et législatives primaires | 11 |
| 1.2 Fonctions politiques et réglementaires secondaires | 11 |
| 1.3 Fonctions de coordination internationale..... | 12 |
| 1.4 Fonctions de supervision et de contrôle | 12 |
| 1.5 Fonctions consultatives et de soutien opérationnel..... | 13 |
| 1.6 Fonctions éditoriales et informatives..... | 13 |
| 1.7 Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités | 14 |
| 1.8 Fonctions de développement et de coordination des marchés publics | 15 |
| 1.9 Fonctions apparentées mais non concernées..... | 15 |
| 2. Classification des fonctions essentielles et des fonctions complémentaires | 16 |
| 3. Place et statut dans la structure de l'administration publique | 17 |
| 4. Modèle de classification des structures centrales de marchés publics | 18 |
| PARTIE II. ANALYSE COMPARATIVE DES STRUCTURES CENTRALES ET DES CAPACITÉS DES MARCHÉS PUBLICS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE..... | 19 |
| 5. Structures centrales de marchés publics et modèles institutionnels | 19 |
| 5.1 Modèle de classification utilisé | 19 |
| 5.2 Type d'organisation principal des fonctions essentielles et complémentaires de gestion des marchés publics | 19 |
| 5.3 États membres à organisation des marchés publics centralisée ou semi -centralisée | 22 |
| 5.4 États membres à organisation des marchés publics décentralisée | 24 |
| 5.5 Exemples de décentralisation dans l'organisation des marchés publics | 25 |
| 5.6 Absence de certaines fonctions de gestion des marchés publics | 26 |
| 5.7 Fonctions de gestion des marchés publics transformées en sociétés commerciales..... | 26 |
| 6. Modèles institutionnels et type d'organisation interne des principales instances de gestion des marchés publics..... | 27 |
| 6.1 Fondement juridique..... | 27 |
| 6.2 Synthèse du type d'organisation et des structures décisionnaires..... | 28 |
| 7. Capacité administrative des structures centrales de marchés publics | 34 |
| 7.1 Définir le concept de capacité administrative | 34 |
| 7.2 Capacité administrative des instances centrales de marchés publics | 35 |
| 8. Un environnement des marchés publics en pleine mutation | 39 |
| 9. Résumé des conclusions principales | 41 |
| ANNEXE SYNTHÈSE COMPARATIVE DE L'ORGANISATION DES MARCHÉS PUBLICS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE | 43 |
| ANNEXE RAPPORTS INDIVIDUELS SUR LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE | 52 |

NOTE DE SYNTHÈSE

Les fonctions possibles dont sont chargées les institutions centrales des marchés publics peuvent se diviser en tâches concernant la politique et la législation primaire, la coordination internationale, les activités administratives et de contrôle, la coordination du développement et des activités, la publication et l'information, l'assistance consultative et pratique ainsi que le développement de la formation et des connaissances.

Aux fins de cette étude, les tâches relevant de la politique et de la législation primaire, de la coordination internationale et des activités administratives et de contrôle sont classées **fonctions essentielles**, toutes les tâches restantes étant classées **fonctions complémentaires**. Par fonctions essentielles, on entend les fonctions régies par le droit national, souvent en réponse directe aux obligations inhérentes à l'adhésion à l'Union européenne. Ces fonctions doivent donc être gérées au niveau du gouvernement central, ce qui s'avère également être le cas. En conséquence, toutes les autres fonctions, bien que primordiales pour la fonctionnalité d'un système de marchés publics, peuvent être classées comme fonctions complémentaires, puisqu'elles ne sont pas attribuées en vertu d'une obligation légale par tous les États membres à travers l'Union européenne.

Ni les recours ni les fonctions centrales d'achat ne sont couverts par cette étude, mais ces fonctions étant parfois effectuées au sein de la même structure que les fonctions essentielles et complémentaires, elles sont brièvement évoquées dans l'étude.

Les 22 États membres de l'UE participant à cette étude peuvent être séparés en trois grands groupes selon leurs structures de marchés publics. Onze États membres ont été considérés comme ayant une structure de marchés publics **centralisée**, avec une forte concentration de fonctions attribuées à quelques institutions centrales ; neuf États membres se sont avérés dotés d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, avec une concentration mixte de fonctions attribuées à un certain nombre d'institutions ; enfin, deux États membres font partie de la catégorie de la structure de marchés publics **décentralisée**, avec une déconcentration de fonctions attribuées à un éventails d'organismes au sein de l'administration publique.

Tous les États membres ont organisé les fonctions **essentielles** de manière **centralisée**, alors que les fonctions **complémentaires** peuvent être effectuées par un large éventail d'organismes, dont le secteur privé, aux niveaux tant centraux que décentralisés de l'administration publique.

Dans certains États membres, les fonctions législatives et politiques sont exercées par la structure ministérielle, alors que d'autres fonctions importantes des marchés publics sont attribuées à un organisme spécial, qui peut faire partie du gouvernement ou être subordonné à la législature.

Dans les États membres dotés d'une structure de marchés publics ayant une institution dominante, les fonctions législatives et politiques sont normalement aux mains de la même institution. Par conséquent, les fonctions législatives ne sont effectuées que dans les institutions dominantes qui font partie du gouvernement. Les fonctions de conseil au gouvernement, de développement des politiques de marchés publics, de coopération internationale, de même que certaines fonctions de contrôle, en d'autres termes, les « fonctions essentielles » mentionnées ci-dessus, sont normalement elles aussi aux mains de l'institution dominante. Les tâches concernant la formation et la recherche, le développement et l'administration commerciale, la publication et l'information ainsi que les activités administratives et de contrôle s'effectuent en dehors de l'institution dominante.

Dans les États membres à structure centralisée ou décentralisée, les tâches concernées sont réparties entre divers organismes et institutions. Bien que certaines institutions, tout spécia-

lement les ministères des Finances ou Trésors respectifs, soient toujours responsables des fonctions réglementaires, il n'existe pas toujours de point central de l'organisation avec une nette focalisation sur une institution ou un organisme particulier, ce qui vaut surtout pour les États membres à structure plus décentralisée. Cette catégorie est l'opposé de la structure de marchés publics centralisée, caractérisée par une forte concentration de fonctions attribuées à quelques institutions.

L'étude conclut que la capacité administrative n'est pas seulement liée à la quantité d'effectifs et de ressources financières disponibles dans les institutions centrales, mais qu'elle doit être définie plus largement. La capacité totale cumulée des États membres à soutenir les opérations de marchés publics peut être forte si tous les acteurs de la société sont impliqués, par exemple les associations d'autorités locales et régionales, les grandes entités adjudicatrices et entreprises de services publics, les établissements de formation et les cabinets juridiques, et si elle n'est donc pas limitée à la capacité d'institutions centrales. Cependant, l'étude révèle des informations intéressantes sur l'ampleur des ressources allouées au niveau central. Cela dit, il convient de garder à l'esprit que la taille des institutions centrales de marchés publics en termes d'effectifs étant tributaire d'un certain nombre de facteurs, notamment la taille de l'économie et le nombre d'entités adjudicatrices et de contrats de marchés publics, elle ne reflète pas nécessairement les priorités gouvernementales. Les effectifs des institutions centrales de marchés publics varient selon les États membres. De surcroît, un grand nombre des institutions compétentes s'occupant d'autres domaines outre les fonctions de gestion des marchés publics mentionnées ci-dessus, le nombre de personnes travaillant effectivement sur les fonctions essentielles et complémentaires n'est pas toujours clair.

Les marchés publics de la plupart des États membres semblent être financés sur le budget gouvernemental ou ministériel général, et dans tous les États membres, la majeure partie des coûts des marchés publics est couverte par ce type de budget. La Hongrie et la Pologne perçoivent des recettes supplémentaires tirées des frais et cautions à verser pour les recours. Cependant, cette disposition signifie que cette fonction de recours doit être effectuée par l'institution même qui est chargée des fonctions centrales de gestion des marchés publics, telles que les définit cette étude.

Quel que soit le modèle d'organisation retenu, il semble que les marchés publics soient habituellement du ressort du ministère des Finances, du ministère de l'Économie ou du ministère des Travaux publics. La base légale est généralement la législation sur les marchés publics ou le droit administratif. Certains États membres ont instauré des bureaux ou agences de marchés publics qui bénéficient d'un statut plus indépendant sous le parlement ou directement sous le gouvernement, alors que d'autres œuvrent en tant que départements au sein des structures ministérielles. Certaines fonctions de nature opérationnelle sont confiées aux entreprises publiques.

L'évolution des principales fonctions de gestion des marchés publics est abordée succinctement à la lumière d'un environnement en pleine mutation, qui se complexifie progressivement sous l'effet de l'introduction de nouveaux instruments et mécanismes, de nouvelles évolutions technologiques, et d'une exigence plus marquée envers l'efficacité de la prestation des services publics. Toute structure de marchés publics doit se demander comment parvenir à une professionnalisation accrue de sa gestion et répondre au besoin ultérieur de développer, en particulier, sa structure de soutien. Il est donc vital d'identifier le modèle d'organisation global qui assure un équilibre performant et naturel entre les spécificités des fonctions concernées et les exigences de ces fonctions en termes d'indépendance et d'interaction, tout en évitant parallèlement les conflits d'intérêt.

PARTIE I. DÉFINIR UNE STRUCTURE CENTRALE DE MARCHÉS PUBLICS

Introduction

Tous les États membres de l'UE organisent des fonctions importantes de gestion des marchés publics au sein de leurs administrations, mais ils diffèrent sur le plan de la façon dont ils organisent ces fonctions, du fondement juridique des structures, des attributions de ces fonctions et de leur place dans la structure administrative, de la répartition effective des fonctions et responsabilités entre les diverses instances centrales de marchés publics et de la manière dont elles collaborent, et, enfin de la capacité et des ressources attribuées aux diverses instances.

Le programme Sigma a au fil des années activement soutenu la réforme des marchés publics dans le groupe d'États membres qui a récemment rejoint l'UE (2004 et 2007). Une grande majorité de ces pays partage une histoire commune en tant qu'anciens pays communistes où les systèmes de planification et d'acquisition d'État n'appliquaient aucune procédure concurrentielle de passation de marchés reposant sur les principes de l'économie de marché. Au départ, une problématique majeure du processus de réforme des marchés publics, parallèlement à la réforme du volet juridique, consistait à déterminer comment organiser au mieux la structure centrale de coordination, de mise en œuvre et de contrôle des marchés publics dans un pays. L'établissement d'un puissant organisme de marchés publics hautement centralisé, chargé d'un assez large éventail de fonctions et responsabilités, était, et est toujours, perçu comme une mesure essentielle pour les pays en cours d'élaboration de leurs systèmes de marchés publics. Ceci pourrait fondamentalement être considéré comme une **approche centralisée**, où « le centre » est l'initiateur à qui l'on confie les manettes du travail de réforme des marchés publics. Comme abordé plus loin dans la synthèse comparative, par rapport à l'image assez uniforme que montre le groupe d'États membres ayant adhéré récemment, l'autre groupe d'États membres ayant une plus longue histoire dans l'Union européenne montre un visage bien plus diversifié en termes d'organisation des fonctions centrales de marchés publics. La diversité des systèmes institutionnels dans le domaine des marchés publics au sein du groupe des « anciens » États peut tout d'abord s'expliquer par des différences de traditions juridiques, politiques et administratives, mais également par un autre facteur pertinent. Les marchés publics, comme activité commerciale au sein de l'administration publique, se développent progressivement depuis plus qu'un siècle, et des systèmes nationaux spécifiques se sont formés en raison des évolutions continues de la société, telles que l'émergence de l'État providence, une redéfinition progressive du rôle du gouvernement, d'importants changements au sein des systèmes de marché, une coopération internationale et régionale plus étroite, l'évolution des priorités politiques (par exemple l'environnement), sans oublier bien sûr les mutations dans les domaines des télécommunications et de l'informatique. La nécessité d'établir des structures centrales de marchés publics dans ces pays pourrait être considérée comme ayant davantage résulté **d'une approche périphérique**, où la pression pour renforcer certaines fonctions, mais pas toutes, au niveau central pourrait être vue comme un effet de changements à long terme dans l'environnement externe, exigeant une adaptation successive des fonctions et du rôle de l'administration publique centrale. En outre, la demande de fonctions centrales de marchés publics a souvent été déclenchée par un intérêt affiché au niveau opérationnel, à savoir acheteurs et acteurs économiques, envers des initiatives gouvernementales de création de systèmes de soutien adéquats reflétant la complexité croissante de divers domaines du système de marchés publics. Cette demande a également résulté d'engagements externes (tels que l'adhésion à l'UE et à l'OMC), combinés à l'arrivée de nouveaux cadres réglementaires complexes en matière de marchés publics et à la nécessité de désigner des interlocuteurs pour la communication externe.

L'étude Sigma a identifié un large éventail de tâches effectuées par de telles instances ; il peut s'agir de l'élaboration de la législation nationale des marchés publics, de conseil aux entités

adjudicatrices et aux opérateurs économiques sur l'application de la législation, de formation aux marchés publics, de publication des avis de marché ou des relations avec la Commission européenne et autres institutions internationales. ***Dans certains pays, ces tâches sont en grande partie combinées en une seule institution centrale ; dans d'autres, elles sont partagées entre plusieurs institutions centrales, tandis que d'autres pays peuvent ne pas disposer d'institutions centrales pour la réalisation de certaines de ces tâches.*** Il n'y a guère d'exigences légales explicites sur l'organisation et la capacité centrales des marchés publics dans le traité de la CE, les directives de la CE sur les marchés publics ni aucune autre source de législation communautaire secondaire. La seule exception est que les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE portant sur les recours imposent un examen indépendant en dernière instance des décisions concernant les marchés publics. Toutefois, les nouveaux États membres et les pays candidats à l'UE sont ou ont été confrontés à cette problématique, qui constitue l'un des principaux critères d'adhésion à l'UE selon le chapitre sur les marchés publics. Il ne suffit pas aux pays candidats de se conformer simplement à l'acquis ; il est tout aussi important que ces pays démontrent qu'ils ont atteint un degré satisfaisant de capacité administrative au niveau central du gouvernement pour mettre en œuvre une législation nationale transposant les directives communautaires, pour contrôler efficacement les opérations de marchés publics et pour remplir toutes les autres obligations en vertu des directives communautaires, du traité de la CE, et du financement de l'UE après la date de l'adhésion. Ces obligations impliquent d'instaurer les institutions et mécanismes appropriés, y compris ceux qui traitent des recours, et de s'assurer que ces institutions sont convenablement dotées en personnel et ont la capacité d'exercer tous leurs fonctions efficacement, ce qui peut couvrir un large éventail de fonctions essentielles et complémentaires.

1. Identification des principales fonctions centrales de gestion des marchés publics

D'après les questionnaires reçus et la propre expérience de Sigma, dans l'optique d'affiner la synthèse de la façon dont les fonctions centrales de marchés publics sont organisées dans les États membres, ce rapport présente la structure fondamentale des principales fonctions identifiées, y compris la classification de ces fonctions en termes structurels. Certains chevauchements entre les diverses fonctions au sein d'une classification si large sont néanmoins inévitables. La classification des fonctions centrales, présentée ci-dessous, ayant été réalisée aux fins de cette étude uniquement, elle ne doit pas être considérée comme un modèle pour organiser des structures de marchés publics. Dans ce contexte, on peut faire référence aux discussions tenues en marge du comité consultatif et à l'accord entre le groupe de nouveaux États membres (plus de dix) et les services de la Commission sur la liste des principales fonctions de gestion des marchés publics.

Comme expliqué plus en détail ci-dessous, les principales fonctions dont sont chargées les institutions centrales de marchés publics peuvent se classer comme suit :

1. Fonctions politiques et législatives primaires
2. Fonctions politiques et réglementaires secondaires
3. Fonctions de coordination internationale
4. Fonctions de supervision et de contrôle
5. Fonctions consultatives et de soutien opérationnel
6. Fonctions éditoriales et informatives
7. Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités
8. Fonctions de développement et de coordination des marchés publics

Dans certains États membres, les fonctions d'achat centralisé et les fonctions de mesures d'application et de recours font partie de la structure centrale de marchés publics. Cependant, en raison de leur nature spécifique, elles ne sont pas couvertes par cette étude, mais seulement

évoquées brièvement dans les propos ci-après. Comme nous le verrons plus loin, il existe une diversité considérable de configurations institutionnelles identifiées dans les États membres, l'uniformité des fonctions accomplies sur l'ensemble des structures de marchés publics étant en revanche frappante.

1.1 Fonctions politiques et législatives primaires

Tous les États membres sont dotés au niveau gouvernemental d'instances chargées d'élaborer des politiques fondamentales visant à fixer le cadre juridique global des opérations de marchés publics. La fonction la plus importante dans ce contexte consiste à préparer et rédiger la législation primaire des marchés publics, qui comprend la législation nationale transposant les directives communautaires ainsi que le cadre réglementaire ou politique qui s'appliquera dans les domaines ne relevant pas des directives communautaires. Tous les États membres ont transposé les directives communautaires (mais tous n'ont pas encore transposé les nouvelles directives) dans la législation primaire, mais tous n'ont pas envisagé dans cette dernière les points non couverts par les directives. Apparemment, la fonction législative rédactionnelle est fréquemment exercée par le ministère des Finances ou du Trésor, le ministère de l'Économie et le ministère de la Justice, et organisée soit séparément, soit comme pôle d'une instance centrale des marchés publics. Au sein de cette fonction, les tâches suivantes sont communément attribuées :

- Diriger le groupe de travail au cours du processus rédactionnel et organiser la procédure consultative avec les principaux acteurs du système de marchés publics ;
- Prendre part aux autres activités législatives pertinentes pour les marchés publics ;
- A moins qu'ils ne soient fixés par la Commission pour les pays non membres de l'Union européenne, déterminer en devises nationales les seuils d'application de la loi sur les marchés publics conformément aux directives communautaires et celles d'intérêt national seulement.

1.2 Fonctions politiques et réglementaires secondaires

Les fonctions politiques et réglementaires secondaires concernent les réglementations qui sont adoptées officiellement par le gouvernement afin que la législation primaire prenne effet dans des domaines précis ou dans le but de fournir les outils à même de soutenir l'application de la législation primaire. Il existe de nettes différences entre les États membres en ce qui concerne le besoin et l'ampleur d'une législation secondaire. Certains États membres fonctionnent sans aucune législation secondaire ou à un degré très limité, et comptent à la place, par exemple, sur les considérants (notes interprétatives des diverses dispositions) pour l'élaboration de la législation primaire au parlement, sur les communications interprétatives des instances désignées, ou sur les précédents juridiques. D'autres États membres exigent, en vertu de la loi, la promulgation, à des degrés variables, d'une législation secondaire, dans certains cas comme condition même de l'efficacité de la législation primaire. D'autres États membres complètent la législation primaire et secondaire avec la mise en place d'une législation tertiaire (par exemple des directives opérationnelles) adoptée par les instances centrales des marchés publics. La panoplie de réglementations complémentaires peut comprendre les types de documentations suivants :

- Réglementations d'exécution couvrant les aspects techniques du processus de passation de marchés publics, les points non couverts par la législation primaire ou les domaines nécessitant des instructions d'application ;
- Directives opérationnelles ;

- Formulaires standard des avis de marché dans les cas où les formulaires standard de l'UE sont obligatoires ;
- Documents types de soumission pour les marchandises, services et travaux, dont les instructions aux soumissionnaires, les formulaires de soumission et les caractéristiques techniques ;
- Conditions contractuelles types pour les marchandises, services, travaux et concessions, y compris les formulaires de contrats.

1.3 Fonctions de coordination internationale

La coordination des activités internationales et intra-européennes de marchés publics est une fonction importante d'un État membre qui couvre normalement tout ou une partie des tâches suivantes :

- Être responsable de la contribution nationale aux activités de réglementation internationales, notamment dans un domaine tel que l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce ou la loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international ;
- Être responsable de la contribution nationale au comité consultatif de l'UE et à ses groupes de travail traitant des marchés publics ;
- Servir d'interlocuteur national auprès de la Commission européenne pour les questions et les procédures d'application en vertu de l'article 226 du traité de la CE ;
- Participer, en tant que représentant d'une institution ou en tant qu'expert individuel, aux réseaux internationaux tels que le réseau européen des marchés publics (PPN) ;
- Coopérer avec les institutions correspondantes des autres pays.

1.4 Fonctions de supervision et de contrôle

Les domaines de la supervision et du contrôle des marchés publics dans les États membres étant régulés par le droit national et par les obligations des directives communautaires, ces fonctions jouent un rôle central dans tous les systèmes nationaux de marchés publics. Le contrôle dans ce contexte ne couvre pas les responsabilités des institutions d'audit internes et externes ni des organes d'examen des plaintes, il ne désigne que les tâches exercées par les institutions centrales de marchés publics. Il s'avère que ces fonctions englobent les tâches suivantes :

- L'élaboration d'un rapport annuel au gouvernement sur le fonctionnement du système national de marchés publics ;
- La collecte de données statistiques et autres sur, notamment, la planification des marchés publics, la pénétration du marché, les contrats octroyés et les performances et l'efficacité du système de marchés publics (dont la collecte des données sur le système de marchés publics, comme le stipulent les directives communautaires) ;
- L'exercice d'une fonction ordonnatrice en accordant une approbation préalable aux entités adjudicatrices pour certaines décisions du processus de passation de marchés publics, telles que le recours à des procédures moins concurrentielles ou accélérées ;
- La tenue d'un registre officiel des acteurs économiques agréés et/ou des responsables des acquisitions agréés ;

- Bien que l'Union européenne ne le recommande pas, la gestion par certains États membres de listes noires officielles d'acteurs économiques ayant enfreint les règles des marchés publics, n'ayant pas honoré leurs contrats ou ayant communiqué des informations trompeuses.

1.5 Fonctions consultatives et de soutien opérationnel

Ces fonctions importantes sont en place dans tous les États membres pour appuyer les entités adjudicatrices ainsi que les acteurs économiques dans leurs tâches respectives afin de leur permettre d'agir efficacement et conformément à la législation nationale, aux principes fondamentaux du traité de la CE et aux bonnes pratiques. Concrètement, les fonctions consultatives juridiques incombent normalement aux instances centrales de gestion des marchés publics, mais par ailleurs, certaines de ces fonctions sont souvent partagées et exercées par un grand nombre de protagonistes des milieux des marchés publics tels que les associations d'administration locales et régionales, les grandes entités adjudicatrices et entreprises de services publics, le secteur privé (consultants et cabinets juridiques), les chambres de commerce et les associations de petites et moyennes entreprises (PME). Les fonctions professionnelles de soutien notamment semblent être gérées par un certain nombre d'acteurs au sein de la structure et des milieux des marchés publics. Les tâches suivantes sont souvent associées aux fonctions consultatives et de soutien opérationnel :

- Organisation d'une fonction de *permanence de renseignement* pour apporter une aide juridique et professionnelle aux acheteurs et aux acteurs économiques au quotidien ;
- Conception de systèmes d'orientation et d'outils opérationnels, sur Internet et sur papier, pour gérer toutes les phases du processus de passation de marchés publics, par exemple les méthodologies d'évaluation des offres ;
- Distribution des publications, commentaires et communications interprétatives sur divers sujets.

Dans certains États membres, une partie des procédés et documentations utilisés est formellement adoptée par la législation secondaire (voir point 1.2 ci-dessus).

1.6 Fonctions éditoriales et informatives

Dans un certain nombre d'États membres, diverses fonctions de publication peuvent être attribuées à une instance centrale de marchés publics. Elle peut être responsable de l'administration du bulletin national des marchés publics, progressivement remplacé dans les États membres par un site Web central de publication des avis de marché au-dessus des seuils de la CE et d'autres seuils nationaux. Cette tâche peut également impliquer la vérification qualitative des avis avant publication ou avant présentation à l'Office des publications au Luxembourg (TED), qui dans certains cas peut également comprendre des avis concernant des contrats inférieurs aux seuils de la CE. En ce qui concerne les contrats supérieurs aux seuils de la CE, l'instance centrale peut être chargée de gérer la communication des avis des entités adjudicatrices et entreprises de services publics au Journal officiel des Communautés européennes, ce qui engloberait la tâche consistant à rejeter les projets d'avis qui n'ont pas rempli les conditions des directives communautaires sur les marchés publics ou du traité de la CE. La publication et la diffusion des informations sur la législation et la politique des marchés publics, y compris des sources d'informations, documentations et conseils complémentaires, est une autre tâche afférente. Ces informations peuvent comprendre les imprimés ainsi que les ressources d'Internet ou de tout autre support. Pour détailler, les tâches relevant de cette fonction peuvent comprendre :

- La délivrance des modèles d'avis de marché et de leur mode d'emploi ;
- L'exploitation de systèmes de publication des avis de marché et d'adjudication sur Internet, dont le traitement des avis, les vérifications qualitatives et juridiques des avis reçus, la publication des avis et la présentation des avis au TED ;
- La tenue des registres ou autres bases de données des marchés publics (qui servent également dans le cadre de la fonction de contrôle, voir point 1.4 ci-dessus) ;
- La gestion des listes d'entités adjudicatrices ;
- L'exploitation d'un système d'information et d'orientation sur Internet pour soutenir les milieux des marchés publics, notamment la documentation consultative, la documentation sur le modèle d'avis et d'adjudication, les communications interprétatives et les commentaires (qui font également partie des fonctions consultatives, voir 1.5 ci-dessus).

1.7 Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités

La professionnalisation de la gestion des marchés publics et le renforcement des capacités des activités des marchés publics sont considérés comme des fonctions cruciales pour accroître l'efficacité de tout système national de marchés publics. Ces fonctions peuvent être confiées aux instances centrales de gestion des marchés publics, et comprendre le lancement et la coordination de programmes de formation nationaux pour le secteur public et les entreprises de services publics ; la promotion de l'enseignement et des recherches indépendants dans les universités, les centres de formation et la formation via des entreprises privées ; l'organisation d'un programme de recherches sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics ; la participation à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics. La formation est une activité primordiale de cette fonction, mais l'instance centrale œuvre davantage en qualité d'*initiateur* (ce qui inclut la responsabilité de définir la politique de formation), *animateur et coordinateur* de la formation aux marchés publics pour les acheteurs publics et les acteurs économiques que d'exécutant des programmes de formation. La participation concrète des instances centrales de gestion des marchés publics se limite habituellement à l'organisation de conférences et séminaires d'information, avec la présentation de la législation et autres sujets connexes, qui constituent une responsabilité importante de ces instances. Elle peut toutefois impliquer l'élaboration des programmes et supports de formation, mais les activités de renforcement des capacités plus exhaustives, plus spécialisées et à plus long terme sont habituellement aux mains des universités, instituts de recherche et aussi du secteur privé. Dans certains États membres, les instances centrales sont responsables des divers plans d'accréditation des fonctionnaires ou consultants du secteur des marchés publics. Cependant, la professionnalisation et le renforcement des capacités ne se limitent ni à la formation ni à la recherche ; cette fonction recouvre une approche et à une problématique bien plus vastes, à savoir :

- Élargir le concept de marchés publics au delà de la phase de soumission des offres et de la conformité au cadre réglementaire afin de couvrir toutes les phases du cycle des marchés publics ;
- Mettre la fonction de gestion des marchés publics sur la carte politique de sorte qu'elle soit reconnue comme facteur stratégique majeur pour assurer au public des services efficaces au moindre coût possible ;
- Veiller à incorporer la gestion des marchés publics au cœur de la procédure budgétaire et de gestion des dépenses publiques ;

- Attirer le savoir-faire professionnel adéquat et valoriser le statut des professions des marchés publics ;
- Déterminer comment organiser et diriger au mieux les opérations de marchés publics au niveau adjudicateur ;
- Concevoir des structures décisionnaires optimales et trouver le bon équilibre entre pouvoir discrétionnaire et contrôle.

1.8 Fonctions de développement et de coordination des marchés publics

Enfin, l'étude révèle un groupe de fonctions en place dans les structures de marchés publics qui, soit ne relèvent naturellement d'aucune des autres fonctions centrales énumérées ci-dessus, soit méritent une attention particulière. Les fonctions de développement et de coordination des marchés publics prennent de l'importance dans tous les États membres en raison de la hausse constante de la demande d'initiatives gouvernementales centrales et de soutien structurel et opérationnel dans les domaines sujets à des évolutions technologiques rapides et législatives majeures, telles que les nouvelles directives communautaires. Dans certains États membres, ces fonctions sont désormais du ressort des principales instances centrales de gestion des marchés publics, alors que dans d'autres, ces fonctions et responsabilités incombent à des instances spécialisées, à l'exception des fonctions purement législatives et de contrôle, qui restent aux mains des instances centrales de réglementation des marchés publics. Les fonctions de développement et de coordination des marchés publics peuvent comprendre, parmi les tâches suivantes :

- La mise en place et la coordination d'accords-cadres dans des secteurs publics et des communes ;
- La coordination et le soutien de projets de concessions/PPP ;
- L'élaboration de systèmes et méthodologies de gestion des marchés publics en ligne ;
- L'introduction de systèmes de mesure des performances des marchés publics ;
- L'élaboration de techniques de gestion des marchés publics telles que les spécifications techniques basées sur les performances ;
- Le lancement d'initiatives d'élaboration de contrats types à utiliser dans le secteur public.

1.9 Fonctions apparentées mais non concernées

1.9.1 Achat centralisé

Un organisme central peut servir de centrale d'achat pour d'autres pouvoirs adjudicateurs à l'échelon local, régional et national et pour des entreprises de services publics. La possibilité de mettre en place ces centrales d'achat est expressément reconnue dans les nouvelles directives 2004/17/CE et 2004/18/CE. Dans certaines juridictions, la fonction d'achat central constituait le fondement structurel pour assumer tous les autres fonctions. En d'autres termes, les fonctions telles qu'élaborer la politique de marchés publics et servir d'interlocuteur de la Commission furent des ajouts ultérieurs à la liste de tâches d'une entité concernée en tout premier lieu par l'achat central. La fonction d'achat central n'est toutefois pas considérée comme une fonction de gestion des marchés publics aux fins de cette étude. La place de cette fonction d'achat central a néanmoins également fait l'objet d'une étude afin de déterminer si elle était exercée séparément des autres fonctions centrales de gestion des marchés publics.

1.9.2 Réexamen et recours

Certaines tâches relevant des volets réexamen, recours et exécution du système de marchés publics peuvent se situer dans la structure centrale de marchés publics. Certaines fonctions d'exécution administratives peuvent être attribuées à une instance centrale de marchés publics, à savoir :

- Amendes infligées aux pouvoirs adjudicateurs qui ont enfreint les règles des marchés publics ;
- Mesures disciplinaires contre des administrateurs de marchés.

Les fonctions les plus importantes concernent toutefois le règlement des litiges et l'examen des plaintes, qui peuvent impliquer les fonctions suivantes :

- Règlement à l'amiable des litiges entre entités adjudicatrices et attributaires ;
- Engagement des procédures de contrôle juridictionnel des infractions à la législation sur les marchés publics ou de poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales en matière de marchés publics ;
- Préparation des règles des arbitres et administration de la liste d'arbitres ;

Il convient toutefois de préciser que les directives 665/89/CEE et 92/13/CE exigent que ce contrôle juridictionnel de dernière instance, en d'autres termes, le contrôle juridictionnel aboutissant à une décision ou à un jugement contre lesquels plus aucun autre appel au niveau national n'est possible, soit confiée à une instance de recours indépendante, présidée par un juriste. Cette obligation impose des restrictions en termes de place de l'organe de contrôle juridictionnel de dernière instance au sein de la structure même qui accueille les autres fonctions centrales de gestion des marchés publics.

Le contrôle juridictionnel de dernière instance n'est donc pas considéré comme une fonction de gestion des marchés publics dans le cadre de cette étude. La place de cette fonction de contrôle juridictionnel de dernière instance a néanmoins également fait l'objet d'une étude afin de déterminer si elle était exercée séparément des autres fonctions centrales de gestion des marchés publics.

En conclusion, ni l'achat central, ni l'exécution et le recours ne font l'objet de l'étude, mais il convient de les mentionner, car dans certains États membres, des aspects de ces fonctions peuvent constituer des volets importants de la structure centrale de gestion des marchés publics. Ces fonctions sont des éléments essentiels d'un système de marchés publics, mais sont normalement, et efficacement, exercées séparément des fonctions politiques et consultatives de la structure centrale de gestion des marchés publics. La combinaison de ces fonctions au sein de la même structure peut provoquer des situations de conflit d'intérêt et peut même courir le risque d'incompatibilité avec les exigences de l'UE.

2. Classification des fonctions essentielles et des fonctions complémentaires

Aux fins de cette étude, les fonctions identifiées et énumérées ci-dessus peuvent être classées soit comme **fonctions essentielles**, soit comme **fonctions complémentaires**, cette catégorisation n'étant toutefois pas définie selon leur importance, mais plutôt en référence à la nature des tâches concernées. Par fonctions essentielles s'entendent les fonctions régies par le droit national, souvent en réponse directe aux obligations inhérentes à l'adhésion à l'Union européenne. Ces fonctions doivent donc être gérées au niveau du gouvernement central, ce qui s'avère également être le cas. Les **fonctions essentielles** sont les suivantes :

- a) Fonctions politiques et législatives primaires

- b) Fonctions politiques et réglementaires secondaires
- c) Fonctions de coordination internationale
- d) Fonctions de supervision et de contrôle

En conséquence, toutes les autres fonctions, bien que primordiales pour la fonctionnalité d'un système de marchés publics, peuvent être classées comme **fonctions complémentaires**, puisqu'elles ne sont pas attribuées en vertu d'une obligation légale par tous les États membres à travers l'Union européenne. Néanmoins, ces fonctions peuvent être gérées par des instances centralisées au sein d'une structure de gestion des marchés publics, ce qui est indubitablement le cas en ce qui concerne les aspects de ces fonctions relevant de la réglementation et du contrôle. Cependant, ces fonctions sont tout aussi souvent partagées ou fournies par de nombreuses instances différentes au sein de la structure de gestion des marchés publics ou dans l'administration publique plus largement, de même que par le secteur privé. Font partie des fonctions complémentaires :

- a) Fonctions consultatives et de soutien opérationnel
- b) Fonctions éditoriales et informatives
- c) Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités
- d) Fonctions de développement et de coordination des marchés publics

3. Place et statut dans la structure de l'administration publique

La structure administrative et le statut constitutionnel de l'instance centrale des marchés publics est un aspect important de l'objet de cette étude. Les questions dans ce contexte concernent la place de la ou des instances centrales des marchés publics dans la structure institutionnelle du gouvernement, leur fondement juridique ainsi que leur statut, configuration structurelle principale et fonctions.

En ce qui concerne la **place** de la ou des instances centrales des marchés publics, l'étude révèle que plusieurs solutions sont possibles en matière d'organisation. Les fonctions centrales de gestion des marchés publics relèvent d'instances centrales qui peuvent être organisées selon des modalités hiérarchiques variées. Ces instances centrales sont souvent organisées au sein du/de la, ou subordonnées au/à la :

- Ministère des Finances ou du Trésor ;
- Ministère des Travaux publics ;
- Ministère du Développement régional ;
- Bureau du premier ministre/ Chancelier/Président en tant qu'instance subordonnée ;
- Conseil des ministres ;
- Parlement ;
- Direction de la concurrence ou autre organisme public.

Il peut y avoir une multitude d'entités couvrant une ou plusieurs fonctions de gestion des marchés publics et organisées en combinaison d'environnements institutionnels. Les fonctions législatives primaires et politiques sont fréquemment hébergées dans un ministère tel que le ministère des Finances ou de la Justice, alors qu'en même temps, les fonctions consultatives et éditoriales sont de préférence hébergées par des instances centrales dont le site et la structure hiérarchique sont différents.

Le **statut** de l'instance des marchés publics est un autre point sur lequel il convient de se pencher, puisqu'il décide en effet du rôle et de l'influence potentielle que cette instance peut exercer au sein du système de marchés publics. Le statut concerne les éléments suivants :

- Position ou place de l'instance des marchés publics au sein de l'administration publique (voir ci-dessus) ;
- Pouvoir décisionnaire, mandat et fonctions attribuées à l'instance, et fondement juridique de son autorité (par exemple la législation sur les marchés publics) ;
- Indépendance de la direction, telle que stipulée par les conditions et procédures de nomination et limogeage de la direction (par exemple du président, du directeur, d'un chef d'unité) ;
- Type d'organisation, composition et effectifs affectés à l'instance ;
- Moyens financiers et quantité de ressources pour les coûts de personnel et d'exploitation (par exemple budget général, fonds spéciaux et financement propre) ;
- Moyens de supervision des activités de l'instance des marchés publics ;

4. **Modèle de classification des structures centrales de marchés publics**

D'après les informations fournies en réponse au questionnaire, les structures de marchés publics des États membres peuvent se classer en différents groupes selon la façon dont et l'endroit où les fonctions essentielles et complémentaires sont organisées.

Premièrement, on peut conclure que tous les États membres ont organisé les quatre fonctions essentielles de la gestion des marchés publics au niveau central de leurs administrations publiques.

Deuxièmement, toute différenciation entre les divers modèles nationaux se fonderait plutôt sur le degré de **concentration** des fonctions de gestion des marchés publics attribuées aux principales instances centrales. Si une nette majorité de fonctions, en particulier les fonctions essentielles, sont attribuées à quelques instances centrales, ces États membres s'avèrent avoir une structure de gestion des marchés publics **centralisée**. L'autre extrême caractérise les États membres dont la concentration des fonctions est **dispersée**, certaines fonctions étant attribuées à un grand nombre d'instances au sein de la structure de marchés publics. Ces États membres font partie de la catégorie dont la structure de marchés publics est **décentralisée**. Entre ces deux extrêmes, on peut trouver une concentration de fonctions **mixte**, situation somme toute très répandue, en particulier dans le groupe des « anciens » États membres, dont la structure de marchés publics est donc dite **semi-centralisée**.

Il convient de souligner que cette classification de l'organisation des structures des États membres est réalisée sans aucune précision scientifique, mais uniquement en vue d'identifier certains modèles et de faciliter la synthèse et la compréhension chez le lecteur du rapport. Cette classification est certes discutable.

PARTIE II. ANALYSE COMPARATIVE DES STRUCTURES CENTRALES ET DES CAPACITÉS DES MARCHÉS PUBLICS DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

5. Structures centrales de marchés publics et modèles institutionnels

Concernant la rubrique méthodologique ci-dessus, veuillez noter que l'étude ne fait aucune référence précise à la nature des contrats relevant de la responsabilité d'instances centrales de gestion des marchés publics, ce qui a pu avoir eu une incidence sur les conclusions exposées dans la présente rubrique. Ceci vaut notamment pour les États membres où les responsabilités réglementaires des concessions, du point de vue de l'organisation, sont gérées séparément des instances chargées de la réglementation et du contrôle des contrats de marchés publics.

5.1 *Modèle de classification utilisé*

D'après les modèles de classification mentionnés ci-dessus, les 22 États membres participant à cette étude peuvent être regroupés en trois catégories selon la façon dont ils ont organisé leurs structures centrales de marchés publics :

1. Les États membres dotés d'une organisation des marchés publics **centralisée** se caractérisent par une forte concentration de fonctions attribuées à quelques institutions centrales (normalement une ou deux institutions) ;
2. Les États membres dotés d'une organisation des marchés publics **semi-centralisée** se caractérisent par une concentration mixte de fonctions attribuées à un petit éventail d'institutions situées à des échelons divers au sein de l'administration publiques (normalement trois ou quatre institutions) ;
3. Les États membres dotés d'une organisation des marchés publics **décentralisée** se caractérisent par une déconcentration de fonctions attribuées à plusieurs institutions situées à des échelons divers au sein de l'administration publiques, dont souvent des sociétés privées et publiques (normalement plus de cinq institutions concernées).

5.2 *Type d'organisation principal des fonctions essentielles et complémentaires de gestion des marchés publics*

Tous les États membres participant à cette étude, y compris ceux à structure en grande partie décentralisée, ont organisé les fonctions de marchés publics essentielles (principalement les fonctions politiques et législatives, mais également de coordination internationale et de contrôle) au sein de leur organisation centrale des marchés publics, la majorité ayant une structure où un petit nombre d'institutions est responsable des principales fonctions de marchés publics. En fait, selon le modèle de classification appliqué, la majorité des États membres participant à cette étude ont, au sein de l'administration gouvernementale, des institutions centrales responsables de la plupart des fonctions de gestion des marchés publics décrites ci-dessus ; ces institutions occupent donc une position dominante dans l'organisation des marchés publics (voir l'annexe).

Ces institutions diffèrent toutefois sur le plan des fonctions qu'elles cumulent. Les modèles vont d'un maximum des fonctions, comme dans le département maltais des contrats ou l'office polonais des marchés publics, dont seuls l'achat central et le contrôle juridictionnel de dernière instance sont exclus, à un minimum de fonctions, comme en Slovénie, où le département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions n'exerce que les tâches les plus importantes. Ainsi, des différenciations plus poussées au sein du groupe d'États membres à structure de marchés publics centralisée seraient possibles. Cependant, tous ces États membres sont dotés d'institutions qui ont cumulé les fonctions les plus impor-

tantes sans qu'un nombre comparable de fonctions essentielles ne soit attribué à aucune autre institution.

5.2.1 *Place des fonctions essentielles au sein de l'organisation des marchés publics*

1. Fonctions politiques et législatives

Les fonctions législatives et politiques sont fréquemment du ressort de l'instance centrale de gestion des marchés publics nationale. C'est le cas en Bulgarie, à Chypre, en Roumanie, en République slovaque et au Royaume-Uni. On constate des variantes en matière d'élaboration de la législation. Au Royaume-Uni, les juristes du département de l'avocat du Trésor, sis dans l'office du commerce gouvernemental, rédigent les projets d'actes législatifs sous la houlette du dit office.

Toutefois, selon le statut de l'instance centrale de gestion des marchés publics, la rédaction de la législation primaire, de même parfois que de la législation secondaire, est dans certains cas organisée indépendamment au sein de la structure gouvernementale. Normalement, la responsabilité de ces fonctions incombe au ministère des Finances, au ministère de l'Économie ou au ministère de la Justice. C'est le cas par exemple en Estonie, où le ministère des Finances, dont l'office des marchés publics fait partie, est responsable de cette tâche. Par conséquent, cette fonction est menée en étroite collaboration et concertation avec l'office des marchés publics estonien. En revanche, le bureau letton de contrôle des marchés et l'office lituanien des marchés publics ne sont pas directement impliqués dans l'élaboration de la législation, bien qu'ils le soient fortement dans le processus consultatif, ces tâches relevant respectivement du domaine du ministère des Finances et du ministère de l'Économie.

Les pays où la fonction de rédaction des politiques et de la législation est clairement distincte des principales instances centrales de gestion des marchés publics sont l'Estonie, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Suède.

2. Fonction de coordination internationale

Cette fonction de coordination internationale consiste par exemple à se charger de la contribution nationale au comité consultatif de l'UE et à ses groupes de travail traitant des marchés publics, et à servir d'interlocuteur national auprès de la Commission européenne pour les questions et les procédures d'application en vertu de l'article 226 du traité de la CE.

Dans la plupart des États membres, cette fonction incombe à l'instance centrale de marchés publics ou à l'instance responsable des projets d'actes législatifs, cette fonction étant toutefois souvent partagée entre deux instances, comme c'est le cas en Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie et Suède.

3. Fonctions de supervision et de contrôle

Les domaines de la supervision et du contrôle des marchés publics dans les États membres étant régulés par le droit national et par les obligations des directives communautaires, ces fonctions jouent un rôle central dans tous les systèmes nationaux de marchés publics. À quelques exceptions près, les États membres ont organisé ces fonctions au sein de la principale instance centrale de gestion des marchés publics. Outre l'obligation de fournir des statistiques annuelles à la Commission européenne et le devoir de soumettre au gouvernement un rapport annuel sur le fonctionnement du système national de marchés publics, un certain nombre d'États membres appliquent des systèmes de contrôle *ex ante* sur les marchés publics. L'instance centrale de gestion des marchés publics ou une entité spécialement désignée peut avoir le pouvoir d'accorder aux entités adjudicatrices des approbations préalables liées à certaines décisions du processus de passation de marchés publics, ou d'émettre des opinions en cours de procédure sur la conformité au cadre réglementaire concerné. Certaines instances de mar-

chés publics sont également chargées de gérer une éventuelle liste noire officielle d'acteurs économiques ayant enfreint les règles des marchés publics, n'ayant pas honoré leurs contrats, ayant communiqué des informations trompeuses ou proposé des dessous-de-table.

Exemples d'États membres ayant mis en place une certaine forme de contrôle *ex ante* : Chypre, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Malte, Pologne et Roumanie.

En conclusion, dans les États membres où les fonctions essentielles sont gérées par plus d'une instance centrale des marchés publics, il est essentiel d'avoir une coopération et une coordination étroites entre ces instances. Normalement, pour ce groupe d'États membres, la totalité de ces instances sont représentées au sein du comité consultatif.

5.2.2 *Place des fonctions complémentaires au sein de l'organisation des marchés publics*

Le groupe de fonctions complémentaires se définit comme celui des activités qui, dans un système de marchés publics, sont sans aucune référence ni obligation explicite envers les directives communautaires ou le traité de la CE, mais néanmoins d'importance capitale pour la fonctionnalité du système. Cependant, les pays qui ont récemment rejoint l'UE ont tous admis que « la capacité administrative » à mettre en œuvre et superviser efficacement la législation sur les marchés publics constituait un élément fondamental du processus d'adhésion. Cette question était systématiquement abordée dans les rapports d'avancement réguliers délivrés annuellement par la Commission européenne, et représentait un élément important dans les discussions et négociations bilatérales avec les services de la Commission pendant les années qui ont précédé l'adhésion.

1. Fonctions consultatives et de soutien opérationnel

La disponibilité d'une fonction de **service d'assistance** (*helpdesk*) dans les structures centrales de marchés publics pour prodiguer au quotidien des conseils et un soutien juridiques ainsi que professionnels aux acheteurs, et aussi fréquemment aux acteurs économiques, est courante parmi les États membres, mais les attributions de cette fonction varient considérablement d'un pays à l'autre. La conception de systèmes d'orientation et d'outils opérationnels, sur Internet et sur papier, pour gérer toutes les phases du processus de passation de marchés publics, par exemple les méthodologies d'évaluation des offres, relève de cette catégorie. L'étude conclut que les fonctions de conseil juridique sont plus répandues que les fonctions typiques d'assistance professionnelle. Les principales explications de cette différence peuvent tenir à la composition spécifique du personnel des instances centrales, comptant une majorité de juristes, et au fait que ce domaine est normalement considéré comme relevant d'autres acteurs au sein des milieux des marchés publics, notamment du secteur privé.

Il est également évident que le groupe de nouveaux États membres a généralement adopté une approche plus centralisée, avec des instances centrales de gestion des marchés publics offrant un plus large éventail de prestations que dans l'autre groupe de pays.

2. Fonctions éditoriales et informatives

Bien que la plupart des instances centrales prodiguent **renseignements et orientation** sur les marchés publics par divers moyens, dont leurs propres sites Web, il existe des différences considérables en matière de fonctions de **publication**. Par exemple en Bulgarie, Estonie, Lettonie, Pologne et République slovaque, les institutions respectives remplissent une fonction éditoriale, principalement pour s'assurer que les contrats ne relevant pas de l'application des directives communautaires font l'objet de services centraux de publication. En d'autres termes, ces institutions sont responsables d'un bulletin national couvrant tous les contrats soumis à de publication. D'ailleurs, en Hongrie et en République slovaque par exemple, les offices des marchés publics vérifient également les avis préliminaires avant qu'ils ne soient adressés au Journal officiel de l'UE. En Irlande, en Slovaquie et au Royaume-Uni, les institutions centrales des

marchés publics n'ont aucune fonction de cet ordre. Le bulletin des contrats ou la rubrique *contrats* de la gazette officielle y sont gérés en dehors de l'institution, et les pouvoirs adjudicateurs envoient leurs avis directement au Journal officiel de l'UE.

3. Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités

Des campagnes de formation, d'information et de sensibilisation sont couramment menées par les instances centrales de gestion des marchés publics, mais leur implication est souvent limitée, couvrant essentiellement des aspects juridiques et procéduraux de nouvelles initiatives et décrets légaux, tandis que le développement approfondi de la formation et des connaissances sont aux mains d'autres instances telles qu'universités, sociétés privées ou instituts de formation générale nationaux pour le secteur public. Les instances centrales des marchés publics jouent davantage le rôle d'instances initiatrices, coordinatrices et animatrices pour la création de programmes de formation réguliers dans le domaine des marchés publics au sein du système éducatif existant, par exemple universités et instituts, qu'elles ne s'impliquent concrètement pour dispenser une formation exhaustive de ce type. Les institutions centrales des États membres apportent néanmoins une contribution aux activités de ces instances, par exemple comme intervenantes dans leurs séminaires et conférences.

4. Fonctions de développement et de coordination des marchés publics

Avec l'introduction des nouvelles directives communautaires, l'importance de ce volet de fonctions connaît un essor progressif dans tous les États membres, en particulier dans les pays où les accords-cadres et les dispositions d'achat coordonné sont des caractéristiques entièrement nouvelles. Dans certains États membres, ces fonctions sont désormais du ressort des principales instances centrales de gestion des marchés publics, au Royaume-Uni par exemple, alors que dans d'autres, ces fonctions et responsabilités incombent à des instances spécialisées, par exemple en Suède. Bien qu'il soit en principe possible de rassembler ces fonctions au sein d'une instance centrale chargée des fonctions politiques et réglementaires, les États membres semblent être conscients des risques de conflits d'intérêt, voire qu'elle se retrouve classée comme entité adjudicatrice. Par conséquent, le pôle opérationnel de cette fonction est normalement organisé en entités séparées, alors que les fonctions politiques demeurent dans l'instance centrale. Au Royaume-Uni, une entité séparée rattachée à l'instance centrale de gestion des marchés publics, baptisée *OGC Buying Solutions*, est responsable des marchés publics et de la coordination des accords-cadres pour le secteur gouvernemental dans certains domaines de produits et services.

Le pôle opérationnel informatique et de gestion des marchés publics en ligne relève normalement d'instances spécialisées au sein de l'administration publique.

5.3 États membres à organisation des marchés publics centralisée ou semi-centralisée

5.3.1 Double centralisation

Dans deux États membres, toutes les tâches concernées ou la plupart **sont divisées entre deux principales instances centrales de gestion des marchés publics**. Par ailleurs, ces deux institutions sont **indépendantes** l'une de l'autre. Ce système pourrait également s'appeler « double centralisation ». La République tchèque, avec son ministère du Développement régional et son office de protection de la concurrence, et l'Italie, avec son autorité des travaux publics et l'organisme CONSIP, forment ce groupe d'États membres. Normalement, la différence la plus notable entre les deux organisations est que l'une est une partie dépendante du gouvernement, telle qu'un ministère, alors que l'autre jouit d'un certain niveau d'indépendance. Cette double centralisation permet la division des fonctions entre une institution dépendante et une indépendante.

Dans les États membres dotés d'une organisation des marchés publics ayant deux institutions dominantes, les **fonctions législatives et politiques** sont du ressort de l'institution ministérielle plus dépendante plutôt que de l'institution plus indépendante. En République tchèque, ces fonctions sont du ressort du ministère du Développement régional ; en Italie, la législation primaire est rédigée au parlement et au Conseil des ministres, et la législation secondaire au ministère de l'Infrastructure et des institutions régionales.

En **tchèque**, le ministère du Développement régional est également responsable de quelques fonctions de formation, administration, développement et gestion commerciale. Par ailleurs, il est responsable des fonctions éditoriales. L'office de protection de la concurrence est principalement responsable de l'examen des plaintes et des recours ; il soumet également un rapport annuel au parlement et au gouvernement.

En **Italie**, l'autorité des travaux publics est responsable de certaines fonctions de contrôle et du règlement des litiges ; elle soumet un rapport annuel au parlement et effectue quelques fonctions de contrôle et administratives. Le CONSIP s'occupe de la formation et de la recherche, supervise le système de marchés publics, se charge de certaines fonctions de publication, développement et gestion commerciale et fait office de centrale d'achat.

5.3.2 *Organisations des marchés publics comptant une instance dominante*

Dans les États membres dotés d'une structure de marchés publics comptant une institution principale, les tâches concernées peuvent être réparties entre de nombreuses institutions et organisations, alors qu'une seule institution occupe une position plus importante. Citons par exemple parmi les membres de ce groupe, l'Autriche, avec son service constitutionnel de la chancellerie fédérale (BKA-VD), l'Allemagne, avec son ministère fédéral de l'Économie et des technologies (BMWi), la Hongrie, avec son Conseil des marchés publics (PPC) et le Luxembourg, avec son ministère des Travaux publics.

En **Autriche**, le BKA-VD est responsable des fonctions législatives, de la coopération internationale et des conseils au gouvernement. De surcroît, il prodigue des conseils limités aux pouvoirs adjudicateurs. Les autres tâches se répartissent entre l'office fédéral des marchés publics (*Bundesvergabeamt*), le ministère fédéral de l'Économie et du travail, le ministère fédéral des Finances, la société *Bundesbeschaffungs GmbH* (Agence fédérale des marchés publics) et la fonction éditoriale organisée séparément, par exemple le *Lieferanzeiger* (bulletin national des marchés publics).

En **Allemagne**, le BMWi est également chargé des fonctions législatives, de la coopération internationale, de la collecte de données statistiques et de quelques missions d'information. Les autres fonctions relèvent du ministère fédéral des Transports, du bâtiment et de l'urbanisme, de l'agence fédérale de coordination et conseil, de l'office des marchés publics du ministère fédéral de l'Intérieur, de l'office fédéral d'administration (*Bundesverwaltungsamt*), de l'académie fédérale de l'administration publique, de l'activité éditoriale organisée séparément et des offices de conseil en marchés publics.

En **Hongrie**, le conseil des marchés publics s'occupe des fonctions administratives et de contrôle, conseille le gouvernement, participe à l'élaboration de la législation, et se charge de la coopération internationale, de la formation et de la publication. Les autres fonctions pertinentes sont réparties entre le ministère de la Justice et de l'ordre public, le conseil arbitral des marchés publics, le ministère des Affaires étrangères, la direction des services centraux, le secteur privé et les universités, le bureau national d'audit et le bureau de contrôle gouvernemental.

Au Luxembourg, le ministère des Travaux publics élabore la législation et se charge également de la coopération internationale ; il coopère avec d'autres ministères sur nombre d'autres

tâches. Les autres fonctions sont du ressort du centre de recherches, de l'office des audits, de la direction du contrôle financier, de l'institut national de l'administration publique et de journaux privés.

En Suède, le NOU est responsable de l'élaboration des politiques, du contrôle, de l'information, et du conseil au gouvernement et aux soumissionnaires. Les autres fonctions sont réparties entre le ministère des Affaires étrangères, le conseil national des services commerciaux, le ministère des Finances, l'agence centrale des statistiques, l'autorité de la concurrence, les consultants et universités privés et les maisons d'édition privées telles qu'Allego et Opic.

5.4 États membres à organisation des marchés publics décentralisée

Dans les États membres à structure de marchés publics décentralisée caractérisée par une déconcentration des fonctions de gestion des marchés publics, les tâches concernées sont réparties entre de nombreuses institutions. Bien que certaines institutions, tout spécialement les ministères des Finances ou Trésors respectifs, soient toujours responsable de certaines des fonctions essentielles, il n'existe aucun point central de l'organisation ni aucune focalisation sur une institution ou une organisation particulière. La Finlande et le Portugal constituent ce groupe. Cependant, dans un avenir proche, il se pourrait que la Finlande demeure le seul pays pourvu d'une organisation de ce type, le système portugais étant en effet susceptible d'être réformé pour évoluer vers une centralisation plus forte des fonctions et un nombre limité de protagonistes.

La **Finlande** est l'exemple le plus net d'une organisation des marchés publics décentralisée caractérisée par une déconcentration des fonctions, les fonctions de marchés publics relevant de nombreuses institutions, aucune d'entre elles n'étant dominante. Il n'existe aucun projet de réformer cette configuration fondamentale dans un avenir proche. Le ministère des Finances cumule des tâches importantes (élaboration des politiques et documents types), de même que le ministère du Commerce et de l'industrie (projets d'actes législatifs et un certaines fonctions de contrôle). Les autres fonctions sont en revanche réparties entre le ministère des Affaires étrangères, le conseil gouvernemental des marchés publics, l'unité consultative des marchés publics, l'association des autorités municipales et régionales finlandaises, le bureau national d'audit et les sociétés à organisation privée (mais à capitaux essentiellement publics) HAUS Ltd., Efeko Ltd. et Hansel Ltd. D'ailleurs, le pays est décentralisé verticalement, les régions et municipalités jouant un grand rôle, en partie via leur association nationale. Il n'existe là non plus aucun projet de modifier cette structure.

Au **Portugal**, la législation est rédigée par le gouvernement, et il n'existe aucune instance spécifique chargée d'élaborer une politique nationale de gestion des marchés publics. Les fonctions concernées sont réparties entre diverses instances, notamment *Direcção Geral dos Assuntos Comunitários*, *Direcção Geral do Património*, *Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares Imobiliárias*, *Instituto Nacional de Administração* et *Direcção de Serviços de Aprovisionamento Público*, qui fait partie de la *Direcção Geral do Património*. De plus, le pays est décentralisé verticalement, les Açores et Madère ayant des gouvernements en grande partie autonomes, et les municipalités jouant un rôle considérable dans les marchés publics. Cependant, à l'avenir, il se peut que le Portugal rejoigne le groupe d'États membres à structure centralisée et forte concentration de fonctions dans quelques institutions, car il existe un projet de création d'une « *Unidade Nacional de Compras* ».

Tableau récapitulatif des caractéristiques des structures de marchés publics

| Structures centralisées (11) | Structures semi-centralisées (9) | Structures décentralisées (2) |
|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Bulgarie | Autriche | Finlande |
| Chypre | France | Portugal |
| République tchèque | Allemagne | |
| Estonie | Irlande | |
| Hongrie | Italie | |
| Lettonie | Luxembourg | |
| Lituanie | Slovénie | |
| Malte | Suède | |
| Pologne | Royaume-Uni | |
| Roumanie | | |
| République slovaque | | |

5.5 Exemples de décentralisation dans l'organisation des marchés publics

Dans une structure de marchés publics verticale, les institutions et instances situées un niveau en dessous du gouvernement peuvent effectuer certaines fonctions de gestion des marchés publics. Il convient de différencier deux catégories de décentralisation. Tout d'abord, les instances centrales de gestion des marchés publics peuvent disposer d'**antennes locales** en dehors de leur siège principal. L'exemple le plus notable est la République slovaque, où trois antennes locales de l'office des marchés publics remplissent de certaines fonctions de conseil et de formation. En second lieu, il se peut que l'État membre soit décentralisé en matière de marchés publics. Dans les États membres fédéraux, Autriche et Allemagne, et dans les États membres à gouvernement décentralisé, tel que le Royaume-Uni, avec le Parlement écossais et les assemblées au Pays de Galles et l'Irlande du Nord, ou le Portugal, avec les gouvernements autonomes des Açores et de Madère, les états fédéraux ou entités fédérales sont souvent également dotés d'institutions qui se chargent de fonctions limitées, ou même assez étendues, de gestion des marchés publics. De plus, dans nombre d'États membres, les régions, provinces, districts et municipalités peuvent disposer d'instances semblables, centralisées ou décentralisées.

En **Autriche** et en **Allemagne**, les états fédéraux (régions) participent à l'élaboration de la législation fédérale via le « groupe de travail des états fédéraux » (Autriche) et les comités des marchés publics (Allemagne), les ministères des Finances, de l'Économie et des Travaux publics prodiguent des conseils à leurs gouvernements et soumissionnaires, les offices de la fonction publique régionale organisent des activités de formation, et les cours des comptes régionales se chargent de fonctions de contrôle. La région allemande de Rhénanie du Nord-Westphalie tient une liste noire des soumissionnaires. En **Italie**, les régions, provinces et municipalités disposent toutes d'entités de gestion des marchés publics qui s'occupent de certaines des fonctions concernées. De même, les régions décentralisées du **Royaume-Uni** et du **Portugal** possèdent leurs propres institutions de gestion des marchés publics.

L'autorité **italienne** des travaux publics dispose d'antennes locales sans personnalité juridique distincte. Ces succursales prodiguent des conseils, organisent la formation et recueillent les informations au niveau local. Les fonctions des succursales dépendantes sont donc plutôt limitées. En revanche, les institutions de marchés publics des états, régions, ou municipalités peuvent effectuer un plus large éventail d'activités, dont le développement de fonctions locales de

politique, administration et supervision des marchés publics, de fonctions éditoriales et informatives, de fonctions consultatives et de fonctions de formation et de recherches.

5.6 Absence de certaines fonctions de gestion des marchés publics

Bien que de nombreux États membres aient une structure centrale couvrant la plupart ou la totalité des fonctions de gestion des marchés publics décrites ci-dessus, dans certains pays, certaines fonctions ne sont couvertes par aucune institution. La supervision régulière du système de marchés publics afin d'en mesurer les performances et d'en évaluer l'efficacité, la recherche en matière de marchés publics, un programme de formation exhaustif des administrateurs de marchés et même l'élaboration d'une politique de marchés publics exhaustive sont les exemples les plus notables des activités qui font défaut dans certains États membres. Par contre, les fonctions essentielles telles que l'élaboration de la législation, la coopération internationale, le conseil aux pouvoirs adjudicateurs et la publication sont couvertes dans tous les États membres.

5.7 Fonctions de gestion des marchés publics transformées en sociétés commerciales

Dans certains États membres, un certain nombre de fonctions de gestion des marchés publics ont été transformées en sociétés commerciales. Les sociétés concernées peuvent être entièrement ou partiellement détenues par le gouvernement, qui normalement les dirige dans une certaine mesure. Les tâches couvertes par ces sociétés peuvent comprendre l'achat central, l'élaboration d'accords-cadres, la publication des avis de marché, la formation et l'administration de listes de qualification, mais elles n'incluent pas les fonctions essentielles de gestion des marchés publics. Le raisonnement qui préside à ces dispositions peut varier d'un État à un autre, mais normalement, les avantages d'un modèle d'entreprise relevant du droit privé portent sur la nature commerciale de ces activités, souvent avec des structures de recettes et coûts spéciales, des obligations contractuelles, la nécessité d'une grille salariale, etc. qu'il est difficile de créer au sein de la structure administrative.

En **Autriche** par exemple, la société **Bundesbeschaffung GmbH ou BBG** (Agence fédérale des marchés publics) fait office de centrale d'achat sous la houlette du ministère des Finances. La BBG facilite également les accords-cadres. En 2004, elle a instauré un processus de passation de marchés en ligne.

En collaboration avec l'entreprise publique, Edita Plc, le ministère **finlandais** du Commerce et de l'industrie a conçu un nouveau service Internet de notification pour les marchés publics inférieurs ou supérieurs aux seuils de l'UE. Ce service Internet est exploité par Edita Plc. En outre, les organismes commerciaux de formation, notamment HAUS Ltd. (détenu à 60 % par l'État), proposent une offre de stages de formation au secteur public, aux entreprises de services publics et aux soumissionnaires. HAUS Ltd. est sous tutelle du ministère des Finances. Les municipalités finlandaises disposent d'une entreprise de formation semblable, appelée Efeko Ltd. Quant à Hansel Ltd, il s'agit d'une entreprise privée à but non lucratif, détenue à 100 % par l'État. L'entreprise œuvre en tant que centrale d'achat et établit et administre les dispositions du cadre d'acquisition de produits et services. Hansel Ltd fait partie de la branche administrative subordonnée au ministère des Finances.

En **Allemagne**, les listes de qualification concernant les contrats de travaux sont administrées par le *Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen*, association d'entités adjudicatrices, de soumissionnaires et de sociétés commerciales pour la pré qualification d'entreprises de construction. Au **Luxembourg**, les contrats sont publiés dans des journaux nationaux privés, et en **Suède**, des entreprises privées telles qu'*Allego* ou *Opic* sont chargées de publier les contrats.

6. Modèles institutionnels et type d'organisation interne des principales instances de gestion des marchés publics

Concernant la rubrique méthodologique ci-dessus, veuillez noter que l'étude ne fait aucune référence précise à la nature des contrats relevant de la responsabilité d'instances centrales de gestion des marchés publics, ce qui a pu avoir eu une incidence sur les conclusions exposées dans la présente rubrique. Ceci vaut notamment pour les États membres où les responsabilités réglementaires des concessions, du point de vue de l'organisation, sont gérées séparément des instances chargées de la réglementation et du contrôle des contrats de marchés publics.

Cette rubrique de la synthèse comparative se penche sur les divers modèles institutionnels en place dans les États membres, en particulier en ce qui concerne les principales instances de gestion des marchés publics, et sur la façon dont ces dernières sont organisées sur le plan général. L'organisation interne de ces instances peut différer considérablement en termes de fondement juridique, subordination et statut, et de structures organisationnelles et décisionnaires. Toutefois, il existe également des similitudes considérables.

6.1 Fondement juridique

La notion de fondement juridique d'une instance centrale de gestion des marchés publics décrit les clauses d'un document juridique établissant l'institution et réglementant ses objectifs, fonctions, organes et autorité. La constitution, un décret parlementaire ou une loi, un décret royal, présidentiel ou ministériel ou la coutume peuvent former la base légale de l'organisation centrale de gestion des marchés publics. Par ailleurs, la base légale peut s'étendre à divers instruments juridiques, notamment quand des fonctions sont attribuées à plusieurs instances de gestion des marchés publics. La base légale des instances de gestion des marchés publics faisant partie intégrale d'un ministère gouvernemental relève normalement de la législation générale régissant l'organisation et les procédures gouvernementales. Par exemple, les fonctions de marchés publics du ministère des Finances estonien sont régulées par le décret sur le gouvernement de la République, celles de la DAJ française, par un décret du Premier ministre, et celles de l'agence nationale lettone de gestion électronique des marchés publics, par le statut du Cabinet. En revanche, la base légale des bureaux ou agences spécialisés en marchés publics est souvent régulée dans la législation sur les marchés publics. C'est le cas, notamment, de l'agence des marchés publics bulgare, du conseil hongrois des marchés publics, de l'autorité italienne des travaux publics, du bureau letton de contrôle des marchés publics, de l'office polonais des marchés publics et de l'office slovaque des marchés publics. L'office tchèque de protection de la concurrence trouve son fondement juridique dans la constitution, la loi sur l'organisation du gouvernement, la loi sur les contrats publics et la loi sur les concessions. La base légale de l'office du commerce gouvernemental du Royaume-Uni est un décret ministériel, alors que celui du CONSIP italien est un décret législatif et deux décrets ministériels. La base légale du département maltais des contrats est la loi générale sur les finances et les audits. La base légale des instances centrales de gestion des marchés publics transformées en sociétés commerciales, telles que la BBG autrichienne et la finlandaise Hansel Ltd., est souvent régulée dans le droit des sociétés, assorti d'une loi ou d'un décret autorisant l'entreprise à effectuer certaines fonctions de marchés publics. La portée du fondement juridique de l'instance centrale des marchés publics est liée à l'implication du parlement respectif et à l'indépendance du gouvernement respectif résultant de cette implication. Si l'institution est organisée par un décret ministériel ou par le statut interne réglementant l'organisation et les procédures gouvernementales, un ministre ou le gouvernement dans son ensemble peuvent modifier ses fonctions ou prérogatives et même l'abolir sans aucune participation de la législature. Un fondement juridique de ce type fait de l'institution concernée une entité dépendante du gouvernement. Si la base légale de l'institution est régulée par une loi parlementaire ou une loi formelle, toute modification des fonctions et prérogatives de l'institution est sujette à l'appro-

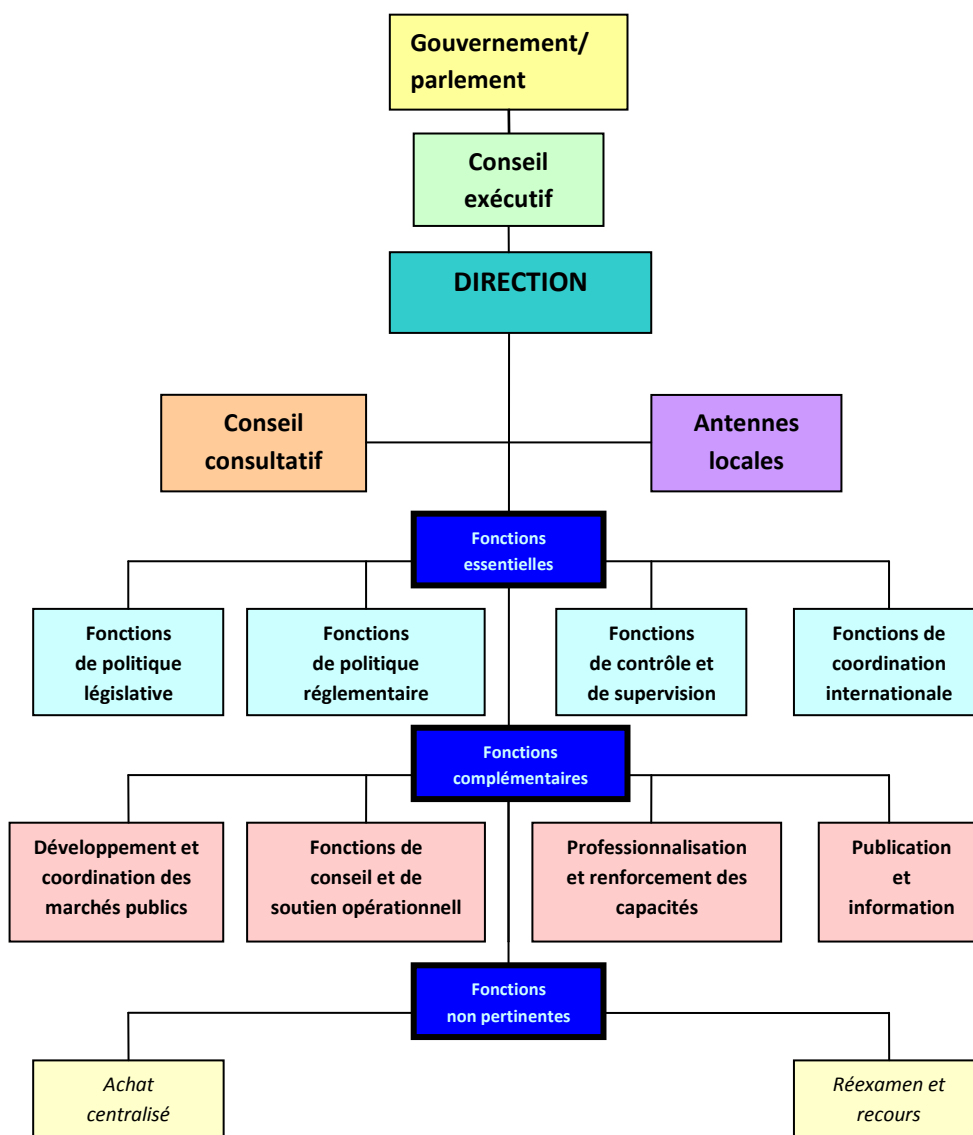
bation du parlement, à moins que la loi n'autorise le gouvernement à apporter lesdites modifications. Cette dépendance d'une approbation parlementaire confère à l'institution une certaine indépendance du gouvernement, indépendance qui s'accroît davantage quand la base légale est entièrement ou partiellement prévue par la constitution.

6.2 Synthèse du type d'organisation et des structures décisionnaires

Tenter de récapituler brièvement et de classer les divers modèles institutionnels des États membres est une tâche complexe eu égard à la grande diversité de types d'organisation. L'analyse comparative distingue cependant les structures internes des principales instances centrales de gestion des marchés publics selon les termes suivants :

1. Cadres fondamentaux de la direction et des structures décisionnaires (mode d'organisation de ces instances principales, configurations principales et pouvoirs principaux, mode de nomination de la direction, structure hiérarchique, statut et autorité) ;
2. Structure exécutive et opérationnelle (mode d'organisation du niveau opérationnel, principales fonctions et tâches).

MODÈLE INSTITUTIONNEL GÉNÉRIQUE STRUCTURE CENTRALE DE MARCHÉS PUBLICS



6.2.1 Direction et structures décisionnaires

La plupart des États membres suivent un modèle où les instances de gestion des marchés publics font partie de la fonction publique et dont les effectifs se composent de fonctionnaires nommés, dirigés et limogés de la même manière que tous les autres fonctionnaires. Le fonctionnaire en chef doit rendre des comptes à ses supérieurs au gouvernement.

L'agence **bulgare** des marchés publics est gérée par un directeur exécutif dont le contrat est signé, amendé et résilié par le ministre de l'Économie et de l'énergie en coordination avec le Premier ministre. Le directeur général de l'office **estonien** des marchés publics, qui est nommé par le ministre des Finances, signe les décisions sur les contestations et organise le travail de l'office. Le chef du bureau letton de contrôle des marchés publics représente ledit bureau, décide des dépenses, diffuse les directives internes et nomme ou limoge les agents et employés. Le directeur de l'agence nationale lettone de gestion électronique des marchés publics dirige les travaux de l'agence, gère son fonctionnement quotidien, élabore une stratégie, représente l'agence, recrute et licencie les employés, et se charge d'allouer les ressources financières. Le

directeur est nommé par le ministre après un concours général, publié dans la gazette officielle. Le directeur de la DAJ **française** est nommé par décret et rend compte auprès du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il existe un chef du département **slovène** des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions. La division *Politique des marchés publics* de l'office du commerce gouvernemental du **Royaume-Uni** est supervisée par un haut fonctionnaire, secondé par un office de direction divisionnaire, qui rend compte à l'un des directeurs exécutifs siégeant au conseil d'administration de l'office. De même, les chefs des institutions de gestion des marchés publics de l'**Autriche**, de l'**Allemagne**, du **Luxembourg** et de **Malte** sont des fonctionnaires.

Dans certains États membres, l'instance centrale des marchés publics est dirigée par un président fort. La nomination et le limogeage d'un président aussi fort est un facteur crucial de l'importance relative des marchés publics dans la structure institutionnelle du gouvernement. La caractéristique intrinsèque de ce modèle est que la direction des marchés publics n'est pas nommée par un ministre particulier, mais par le chef du gouvernement ou le chef de l'État, voire par le parlement. Un nombre limité d'États membres suit ce modèle, à savoir Chypre, la République tchèque (office de protection de la concurrence), la Pologne, la Roumanie et la République slovaque.

La direction des marchés publics **chypriote** constitue au sein du Trésor de la République un directoire qui est un service indépendant (sous la tutelle d'aucun ministère), dirigé par le comptable général, lequel est nommé par le président de la République et ne peut être démis de ses fonctions avant la retraite. L'office **tchèque** de protection de la concurrence est dirigé par un président qui est nommé par le président de la République sur proposition du gouvernement pour un mandat de six ans. L'autorité nationale **roumaine** de réglementation et supervision des marchés publics est dirigée par un président et un vice-président sous le contrôle du premier ministre.

Selon la loi **polonaise** sur les marchés publics, le président de l'office des marchés publics doit être nommé par le Premier ministre parmi les candidats sélectionnés via un concours général. Seule la candidature d'un diplômé universitaire connaissant le système des marchés publics est recevable. Le mandat est de cinq ans, renouvelable une fois. Il demeure en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur. En Pologne, l'indépendance du président de l'office des marchés publics a conféré une solide position aux marchés publics.

L'office **slovaque** des marchés publics est dirigé par un président, qui est nommé et limogé par le gouvernement. Un vice-président est nommé et limogé par le gouvernement sur proposition du président. Tant pour le président que pour le vice-président, le mandat est de cinq ans, renouvelable une fois. Selon l'article 111 de la loi numéro 25/2006, le mandat du président ou du vice-président doit prendre fin à son expiration, sur sa démission de l'office, sur son limogeage de l'office par le gouvernement slovaque ou à son décès ou déclaration de décès. Le gouvernement doit limoger le président ou vice-président s'il a été convaincu d'un délit, privé de sa capacité juridique par une décision légale d'un tribunal ou si sa capacité juridique a été restreinte ; s'il occupe un poste ou exerce une activité incompatible avec le poste de président ou vice-président ; s'il n'a pas exercé ses fonctions pendant une période dépassant six mois civils consécutifs. Le gouvernement peut suspendre l'exécution des fonctions du président ou vice-président si des poursuites criminelles concernant l'exercice de ses fonctions ont été engagées contre lui. Ainsi, selon la loi, le principal organe de l'office des marchés publics ne peut être démis de ses fonctions que dans certains cas prescrits, et non pas simplement parce qu'il a perdu la confiance du gouvernement. Cette protection juridique représente une amélioration considérable du poste de président. Tout comme en Pologne, l'indépendance du président, garantie par la loi, a conféré une solide position aux marchés publics en République slovaque.

Il peut y avoir un ou plusieurs **vice-présidents**, soit nommés par le chef de l'instance centrale des marchés publics, soit nommés de l'extérieur. Le directeur exécutif de l'agence **bulgare** des marchés publics nomme le secrétaire général, qui dirige, coordonne et contrôle le fonctionnement de l'agence selon la législation secondaire et les exigences fixées par le directeur exécutif. La direction **chypriote** des marchés publics est dirigée par le vice-comptable général, qui est un comptable professionnel. Un directeur adjoint représente le bureau letton de contrôle des marchés publics en l'absence du directeur. Les deux vice-présidents actuels de l'office **polonais** des marchés publics doivent être nommés et rappelés par le Premier ministre sur demande du président du dit office.

Dans d'autres États membres, l'instance centrale des marchés publics est subordonnée à un échelon supérieur du gouvernement sous forme de conseil ou comité des marchés publics. La Hongrie, l'Italie et la Suède suivent ce modèle. Dans le cas **hongrois**, le président est élu par le conseil des marchés publics. Le conseil est une instance administrative autonome qui, selon la loi sur les marchés publics, n'est subordonnée qu'au parlement. Ses membres sont nommés par des représentants des trois protagonistes, à savoir soumissionnaires, entités adjudicatrices et personnes représentant des intérêts publics, en proportions égales. La loi désigne les organismes et personnes habilités à nommer des membres du conseil. Les membres élisent un président pour un mandat de cinq ans à la majorité des deux tiers et un vice-président pour deux ans à la majorité simple. Les membres du conseil, excepté le président, ne sont pas employés à plein temps. L'autorité **italienne** des travaux publics a un président et quatre membres nommés conjointement par le président du sénat et le président de la chambre des députés. Le président du conseil est élu par les membres eux-mêmes. Chaque membre demeure en fonction pendant un mandat de cinq ans non renouvelable. Le CONSIP italien est doté d'un conseil d'administration nommé par le ministère de l'Économie et des finances et composé de neuf membres, dont le président et le directeur général. Le président est responsable du développement stratégique, des rapports institutionnels et de la communication, tandis que le directeur général est responsable des activités dans leur ensemble. Le NOU **suédois** est un conseil national dont les membres sont nommés par le gouvernement sur proposition des divers protagonistes. Le conseil en entier, avec ses huit membres, est collectivement à la tête du NOU sur les questions de politique et de déclarations interprétatives, dans les limites de son mandat. Les membres sont des représentants à la fois des pouvoirs adjudicateurs et des soumissionnaires. Le président est un juge du tribunal administratif d'appel. Le conseil se réunit une fois par mois. La nomination parlementaire des dirigeants des institutions hongroises et italiennes renforce considérablement leur indépendance vis-à-vis de leur gouvernement respectif.

Les instances de marchés publics à structure de gouvernance collective, comme en Hongrie et en Suède, possèdent des organes exécutifs à plein temps au sein de leur organisation. L'organe de travail du Conseil **hongrois** des marchés publics est le secrétariat, supervisé par le secrétaire général et structuré en diverses unités selon les tâches spécifiques du conseil. Le secrétaire général a été nommé par le Conseil en 1995, avec un mandat indéfini. Le fonctionnement au quotidien du NOU **suédois** est également aux mains d'un secrétariat à la tête duquel se trouve un directeur.

Un conseil peut également œuvrer en tant qu'organe **consultatif** de l'instance centrale des marchés publics. Il peut représenter les divers protagonistes du système de marchés publics tels que le gouvernement, le parlement, les organisations industrielles, les syndicats ou le milieu universitaire. Par exemple, le Conseil **polonais** des marchés publics est une instance consultative du président de l'office des marchés publics. Il se compose de 10 à 15 membres nommés par le premier ministre ; il compte actuellement 14 membres. Les groupes parlementaires, organisations gouvernementales autonomes et organismes nationaux d'entrepreneurs proposent des candidats au Conseil. Le premier ministre nomme les membres du Conseil. Le

président du Conseil est choisi par le Premier ministre parmi ses membres. Le vice-président est choisi par le Conseil, parmi ses membres. Le Conseil doit exprimer son opinion sur les sujets particulièrement importants concernant le système de marchés publics qui lui sont présentés par le président de l'office des marchés publics, donner son opinion sur les actes normatifs concernant les contrats publics, émettre une opinion sur les rapports annuels du président de l'office des marchés publics concernant le fonctionnement du système de contrats publics, établir les principes déontologiques professionnels des personnes effectuant des tâches spécifiées dans la loi sur les marchés publics au sein du système de contrats publics et donner son opinion sur les structures résultant de la vérification menée par le président de l'office des marchés publics. L'autorité nationale **roumaine** de réglementation et supervision des marchés publics est elle aussi dotée d'un même conseil consultatif. Le Conseil hongrois des marchés publics et le NOU **suédois** représentent également les protagonistes du système de marchés publics, mais à l'inverse de la Pologne, ce sont les principales instances décisionnaires de leurs institutions.

6.2.2 Structures exécutives et opérationnelles

Les fonctions exécutives de l'instance centrale de gestion des marchés publics reflètent les tâches qui lui sont confiées, telles que décrites dans les rubriques précédentes de cette étude portant sur les principales fonctions normalement propres à ces structures centrales de marchés publics.

L'agence **bulgare** des marchés publics compte trois subdivisions principales : Direction financière et juridique ; section Supervision, analyses et méthodologie ; section Bases de données informatiques. La direction **chypriote** des marchés publics comporte deux sous-sections principales : l'unité Politique et développement et l'unité Supervision et contrôle. L'unité Politique et développement est responsable des projets d'actes législatifs, des documents types de soumissions et de contrats, ainsi que de l'élaboration des directives générales. Cette unité est également chargée de l'organisation d'un programme de formation national pour le secteur public et les entreprises de services publics. L'unité Supervision et contrôle est responsable de l'élaboration des directives et instructions, de l'assistance et de la supervision des pouvoirs adjudicateurs ainsi que de la collecte de données statistiques et autres. Elle veille également au respect de la loi chypriote sur les marchés publics, par exemple en matière de recours aux dérogations, aux prolongements et aux procédures accélérées. La fonction de permanence de renseignement incombe à l'unité Supervision et contrôle, qui apporte un soutien direct aux pouvoirs adjudicateurs en leur expliquant la législation sur les marchés publics. L'office des marchés publics **estonien** compte deux sections principales : le département de la supervision et le département des registres. Le premier se charge des fonctions relevant de l'exécution et des recours ainsi que du contrôle et de la supervision. Le second s'occupe de la fonction éditoriale et informative. La sous-direction des marchés publics de la DAJ **française** comporte trois unités : Bureau de la législation générale et des sujets internationaux, Bureau du conseil aux acheteurs publics, et Bureau de la prospective et des affaires techniques. Le Conseil **hongrois** des marchés publics est doté d'une unité juridique, d'une unité des relations internationales et de la formation ainsi que d'un comité éditorial, chargé de publier les avis dans le bulletin et de communiquer les avis concernant les procédures communautaires au Journal officiel de l'UE, de réviser tous les avis sous l'angle de la législation des marchés publics, de renvoyer les avis où il manque des données et d'exploiter le système électronique de gestion des avis et la page d'accueil du site Internet du conseil. Le groupe d'analyse économique s'occupe de la gestion et de l'analyse des statistiques sur les marchés publics ; l'unité financière et le directeur des ressources humaines planifient le budget du Conseil, organisent les consultations avec le ministère des Finances et exécutent et contrôlent le budget approuvé. Enfin, le contrôleur interne procède à des audits financiers dans l'organisation.

L'autorité **italienne** des travaux publics est divisée en trois unités principales. Le secrétariat technique appuie toutes les activités de cette autorité en élaborant les documents ou réglementations interprétatifs. Le service d'inspection constitue la branche opérationnelle de cette autorité ; il procède à des contrôles et enquêtes dans le domaine des travaux publics. L'observatoire des travaux publics recueille électroniquement des données et informations sur ce secteur. En outre, il formule des coûts normalisés et fournit des statistiques ainsi que des analyses coûts-avantages afin de soutenir les activités de cette autorité. Le CONSIP est divisé en sept directions. La direction du contrôle et des finances est responsable de la gestion de la comptabilité, de l'élaboration du bilan et du budget, des transactions du Trésor, de l'élaboration des relevés trimestriels, du contrôle de la gestion, de la gestion des acquisitions, de la gestion de la comptabilité de la sous-traitance, de l'immobilier, de la gestion des services d'assistance et de la sécurité industrielle. L'unité juridique et la direction des affaires générales couvrent l'octroi et la gestion juridique des déclarations d'attribution, la gestion des bases de données de soumissions, la gestion de l'administration de la sous-traitance et l'assistance juridique aux activités d'entreprise. Le directeur général est responsable de la direction informatique et de la division DARPA. Les activités du directeur général sont appuyées par la direction des opérations. Ce dernier est responsable de la gestion des projets, de la gestion et du suivi des contrats, de l'assistance à l'assurance des projets, de l'étude des normes qualitatives des biens et services, de l'élaboration des directives stratégiques des enchères et des outils et méthodes de planification des activités. La direction des finances publiques est chargée de promouvoir et gérer tous les projets et services du département du Trésor, du département comptable général de l'État et du bureau de la comptabilité générale. La direction de l'informatique est chargée de promouvoir et gérer tous les projets et services du ministère de l'Économie et des finances et du bureau du ministère. La DARPA se charge de promouvoir le plan de rationalisation des dépenses publiques.

Le bureau **letton** de contrôle des marchés publics compte trois départements et la commission d'examen des plaintes. Le service juridique examine les plaintes des soumissionnaires et représente le bureau de contrôle des marchés publics au tribunal dans les cas où les décisions de la commission font l'objet d'un appel. Le département méthodologique se compose d'un directeur et de trois divisions : Méthodologie, Législation et affaires européennes, et Contrôle. Le département de l'information se compose d'un directeur et de deux divisions : Avis et statistiques des marchés publics, et Développement des systèmes de marchés publics. La commission d'examen des plaintes traite les plaintes des soumissionnaires et statue sur l'autorisation ou l'interdiction de signer un contrat de marchés publics.

L'office **polonais** des marchés publics compte quatre départements. Le département juridique fournit des services juridiques internes et externes à l'office polonais des marchés publics via quatre unités : Législation, Avis juridiques, Décisions administratives, et Droit européen. Le département Contrôle se charge des tâches relevant des pouvoirs du contrôle du président de l'office polonais des marchés publics, stipulés dans la loi sur les marchés publics, et organise la coopération de cet office avec d'autres institutions de contrôle, notamment la chambre suprême du contrôle et les chambres d'audit régionales. Le département est divisé en quatre unités : contrôle *ex ante* des contrats de fournitures et services ; contrôle *ex ante* des contrats de travaux ; contrôle *ex ante* des contrats d'entreprises de services publics ; contrôle *ex post*. Le département Formation et publications est responsable des stages de formation, de la diffusion des supports de formation et de l'édition du *bulletin des marchés publics*. Les tâches du département sont divisées entre ses deux unités : l'unité Formation et publications éducatives et l'unité Bulletin des marchés publics. Le département Coopération internationale, études et analyses est responsable des contacts internationaux de l'office des marchés publics et de sa coopération avec les autorités compétentes dans d'autres pays et dans les organisations internationales traitant des questions de marchés publics. Le département recueille et diffuse des informations sur les dispositions et procédures étrangères et internationales en matière de

marchés publics. Il analyse également le fonctionnement du système polonais de marchés publics et son développement potentiel. Il rédige des rapports annuels sur le fonctionnement du système de marchés publics, qui sont ensuite soumis au Conseil des ministres (deux personnes). Le département élabore également les rapports statistiques qui sont soumis à la Commission européenne conformément aux dispositions afférentes des directives de l'UE. Enfin, il recueille des données statistiques et autres. Le bureau d'appel s'acquiesce des tâches concernant les procédures d'appel en vertu de la loi sur les marchés publics et fournit des services aux comités d'appel. Les plaintes contre des décisions portant sur des marchés publics doivent être déposées auprès des entités adjudicatrices concernées (première instance) avant que les comités d'appel indépendants de l'office des marchés publics ne réexaminent le cas en deuxième instance.

L'office **slovaque** des marchés publics est subdivisé en bureau du président, bureau du vice-président, division législative et méthodologique, division du journal et des listes, division des dispositions et décisions internes sur les contestations, division de l'inspection, département de l'intégration européenne et de la coopération internationale, office du service d'État, division économique et informatique, commissions des recours et comité d'appel du bureau du vice-président.

7. Capacité administrative des structures centrales de marchés publics

7.1 Définir le concept de capacité administrative

L'un des objectifs principaux de cette étude consiste à aborder la question de la capacité administrative au sein des structures centrales de marchés publics. Les nouveaux États membres et les pays candidats à l'UE sont ou ont été confrontés à cette problématique, qui constitue l'un des principaux critères d'adhésion à l'UE selon le chapitre sur les marchés publics. Il n'est pas suffisant qu'un pays candidat se conforme simplement à l'acquis ; il est censé instaurer en un sens plus large un système de marchés publics entièrement sûr et efficace. Les pays candidats doivent démontrer qu'ils ont atteint un degré satisfaisant de capacité administrative au niveau central du gouvernement pour mettre en œuvre une législation nationale transposant les directives communautaires, contrôler efficacement les opérations de marchés publics et remplir toutes les autres obligations en vertu des directives communautaires et du traité de la CE. Ces obligations impliquent d'instaurer les institutions et mécanismes appropriés, dont ceux qui traitent des recours, et de s'assurer que ces institutions sont convenablement dotées en personnel et ont la capacité d'exercer tous leurs fonctions efficacement, ce qui peut couvrir un large éventail de fonctions essentielles et complémentaires, comme évoqué ci-dessus. La capacité administrative ne doit cependant pas se définir uniquement de cette manière réductrice, mais doit être vue au delà de la position de capacité affichée par les instances centrales des marchés publics afin de comprendre la **capacité administrative cumulée** qui est organisée et disponible au sein de l'administration publique pour soutenir les opérations de marchés publics dans un État membre. Selon cette définition élargie, la capacité administrative est disponible et fournie par de nombreux acteurs dans une société, dont certains du secteur privé. En particulier, l'exercice de certaines des fonctions complémentaires, telles que la professionnalisation et le renforcement de capacité, est partagé entre de nombreux acteurs dans un État membre, alors que les fonctions essentielles incombent normalement aux instances centrales des marchés publics. Cette étude n'analyse pas la capacité administrative en ce sens plus large, mais limite son objet à la capacité au niveau central du gouvernement. Il convient cependant de souligner que l'étude ne prétend nullement évaluer la capacité des différents États membres, mais uniquement fournir une synthèse de la façon dont les États membres ont choisi d'organiser et pourvoir en effectifs leurs principales instances de gestion des marchés publics. La nécessité et la disponibilité de capacité au sein de ces instances principales dépend

d'un certain nombre de facteurs, dont la taille de l'économie, le nombre d'entités adjudicatrices et de contrats de marchés publics, la structure administrative d'un État membre, ainsi, naturellement, que le degré de priorité qu'un gouvernement national accorde aux marchés publics.

La notion de capacité administrative au niveau central s'intéresse à la question de savoir si les instances centrales de gestion des marchés publics d'un État membre disposent des ressources humaines, financières et autres indispensables pour effectuer les principales fonctions exposées dans l'introduction ci-dessus. Cette question touche également la façon dont les instances des marchés publics s'acquittent de ces fonctions. La capacité administrative des États membres diffère considérablement ; elle va des petites unités situées dans les ministères nationaux aux bureaux des marchés publics comptant plusieurs centaines d'employés ou de fonctionnaires. Le parcours de formation du personnel des institutions centrales de gestion des marchés publics est particulièrement important dans un contexte de domaine politique extrêmement réglementé, affecté par les politiques de l'UE.

Comme évoqué dans les rubriques précédentes de cette étude, les instances centrales de gestion des marchés publics des États membres doivent effectuer un large éventail de fonctions. Nombre de ces fonctions relèvent directement de l'adhésion à l'UE. La législation primaire et secondaire doit être élaborée dans un environnement réglementaire en réforme quasi permanente, au fil des décisions du législateur et de la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Par ailleurs, l'instance centrale des marchés publics doit coordonner la contribution nationale à ce processus législatif via des comités consultatifs et des conseils spécialisés au gouvernement national. Les données statistiques doivent être recueillies et communiquées. La Commission européenne et les instances centrales des marchés publics d'autres États membres ont besoin d'avoir un interlocuteur national permanent. En conséquence, une structure nationale centrale de gestion des marchés publics dotée d'une capacité administrative adéquate est capitale pour mener à bien les fonctions essentielles et remplir les conditions d'adhésion à l'UE dans le domaine des marchés publics. Un État membre a toutefois également besoin de la capacité administrative de s'acquitter des nombreuses fonctions complémentaires et ce, en raison de leur effet indirect, mais très important, sur l'application de la législation des marchés publics dans la pratique et sur le soutien qu'elles apportent au développement du système national de marchés publics.

7.2 Capacité administrative des instances centrales de marchés publics

La capacité administrative des organismes de marchés publics des États membres englobe les ressources humaines, dont la taille des effectifs, leur composition et leur parcours académique, les ressources financières et le statut de la direction.

7.2.1 Taille des effectifs et parcours académique

Les ressources humaines des instances centrales de gestion des marchés publics sont la problématique clé en matière de capacité administrative. La taille des effectifs, à savoir le nombre de personnes travaillant pour la principale instance centrale des marchés publics et autres organes compétents, en est le point de départ (quantité). Si les institutions sont constamment en sous-effectifs, leur capacité en ressources humaines n'est pas suffisante pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs nombreuses fonctions. De surcroît, le parcours académique du personnel est important. Le nombre de juristes, économistes, spécialistes des sciences politiques, anciens praticiens, ingénieurs ou comptables est aussi important que la formation du personnel d'assistance. En outre, le rôle de la formation continue, en interne ou en externe, n'est pas négligeable. A l'instar des ressources financières, traitées ci-dessous, le rapport entre la taille du marché national des contrats publics et la complexité des tâches confiées à l'ins-

tance centrale, ainsi que la taille de ses effectifs, sont elles aussi des considérations pertinentes. La taille des effectifs des instances centrales des marchés publics varie dans les États membres. De surcroît, comme un grand nombre des instances compétentes traite de nombreux autres domaines outre les fonctions de gestion des marchés publics mentionnées ci-dessus, le nombre de personnes travaillant effectivement sur les fonctions essentielles et complémentaires n'est pas toujours clair.

La section **autrichienne** chargée de la loi sur les marchés publics du service constitutionnel de la chancellerie fédérale compte quatre fonctionnaires à temps plein, diplômés en droit. Les effectifs de l'organe public *Bundesbeschaffungs GmbH* (Agence fédérale des marchés publics) s'élèvent à 58 personnes : un fonctionnaire et 57 employés. Les cinq personnes travaillant dans son service juridique sont des diplômés en droit. Dans le service des achats, le personnel est soit issu d'un parcours technique ou commercial, soit diplômé en droit. Les effectifs totaux de l'agence des marchés publics de la **Bulgarie** sont de 38 personnes, chiffre qui inclut à la fois les fonctionnaires et employés, dont 34 titulaires d'une maîtrise (19 en sciences économiques, neuf en droit et six en informatique). Dans un proche avenir, cet effectif passera à une cinquantaine d'individus. Le département **chypriote** des marchés publics emploie 14 personnes, personnel de bureau non compris. Il y a cinq comptables professionnels, six diplômés d'université en économie et génie, et trois titulaires de diplômes supérieurs de la chambre de commerce et d'industrie de Londres.

Le service juridique de l'office **tchèque** de protection de la concurrence compte six employés, le service des marchés publics, 30 employés, la commission d'appel, six employés et environ 20 spécialistes externes, le service de l'organisation et des finances, dix employés, de même que le département de l'intégration européenne et des relations internationales. La plupart des employés sont diplômés en droit ou en économie. Quatre fonctionnaires du ministère des Finances **estonien** s'occupent spécifiquement des questions de marchés publics, 18 personnes travaillant à l'office des marchés publics. **En Finlande**, environ quatre fonctionnaires du ministère des Finances et 50 employés de l'entreprise privée Hansel Ltd travaillent sur les questions de marchés publics.

En France, environ 40 personnes travaillent pour la direction des marchés publics, 18 pour la commission nationale. A la sous-direction des marchés publics du département des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 30 fonctionnaires sont titulaires de diplômes universitaires. En 2005, le Conseil **hongrois** des marchés publics comptait 23 membres, le secrétariat 33 personnes. La plupart des membres du personnel sont fonctionnaires, mais certains sont employés à temps partiel sous des conditions générales ou pour des missions spéciales. Selon la loi hongroise sur les fonctionnaires, un diplôme d'études secondaires est exigé, et dans le cas du poste d'administrateur, un diplôme professionnel de niveau moyen est exigé. Un fonctionnaire doit réussir un concours de l'administration publique, et un juriste réussir un concours de droit dans un délai de trois ans après l'embauche. Les commissaires des marchés publics doivent être diplômés de l'enseignement supérieur, posséder trois ans d'expérience professionnelle et réussir un concours de droit ou d'administration publique. En 2005, le total des effectifs du conseil arbitral hongrois des marchés publics et de son secrétariat était de 79 personnes. L'instance nationale **irlandaise** de politique des marchés publics compte actuellement entre 10 et 12 membres : un chef d'unité, un conseiller professionnel en construction, cinq cadres intermédiaires et quatre à cinq employés de bureau.

En 2006, l'autorité **italienne** des travaux publics compte un effectif de 237 fonctionnaires, dont la majorité est diplômée en génie, droit ou économie. Le pourcentage du personnel formé au droit communautaire est d'environ 70 %. Le CONSIP compte environ 500 employés, dont 355 diplômés universitaires. Les 32 membres du bureau **letton** de contrôle des marchés publics se composent de 18 fonctionnaires et 14 employés, les effectifs de l'agence nationale de gestion électronique des marchés publics s'élevant aussi à 32 personnes, dont 18 fonctionnaires et 14

employés. La moitié environ a suivi un parcours juridique, et un quart une formation en économie. Tous sont familiarisés avec les marchés publics, hormis le personnel commercial et administratif et les comptables. Deux fonctionnaires du ministère **luxembourgeois** des travaux publics se consacrent spécifiquement aux marchés publics.

Le président de l'office **polonais** des marchés publics est secondé par un effectif de 115 personnes. Tous les fonctionnaires et presque tous les employés de cet office sont diplômés universitaires, et beaucoup sont juristes. En particulier, les trois membres de l'unité sur le droit européen et les quatre membres du personnel du service de la coopération internationale, des études et des analyses sont formés au droit communautaire. La totalité du personnel du service juridique, du service de contrôle, du service de la coopération internationale, des études et des analyses ainsi que du service de la formation et de la publication est formé au droit communautaire. Les aspects financiers et techniques des marchés publics sont familiers de certains membres du personnel possédant une expérience des pouvoirs adjudicateurs. Neuf fonctionnaires travaillent pour la *Direcção Geral do Património* **portugaise**.

En Roumanie, l'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics compte actuellement un effectif à temps plein de 70 personnes, alors que le nombre total de postes à pourvoir selon la loi est de 125. 90 % du personnel est diplômé universitaire dans divers domaines, notamment économistes, juristes et ingénieurs. Les règles d'administration publique en matière de promotion s'appliquent à cette autorité. Tout son personnel est familiarisé avec les dispositions de la législation sur les marchés publics. Environ 130 membres du personnel du ministère des Finances travaillent sur le contrôle *ex ante* dans le domaine des marchés publics. L'office **slovaque** des marchés publics compte un effectif d'environ 110 personnes, dont 90 fonctionnaires et 20 employés ; presque tous ont suivi une filière universitaire ou supérieure. Huit fonctionnaires de formation universitaire travaillent pour le département **slovène** des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions.

Le secrétariat du NOU **suédois** compte neuf ou dix employés (des juristes et économistes diplômés universitaires), tandis que deux fonctionnaires du ministère des Finances se consacrent spécifiquement aux questions de marchés publics. L'office du commerce gouvernemental du **Royaume-Uni** du emploie actuellement 500 personnes environ, en grande partie fonctionnaires, mais également des conseillers, dont une faible proportion toutefois, environ 25, s'occupe des travaux de politique des marchés publics. Leur parcours académique varie. La majorité du personnel a suivi une formation professionnelle aux marchés publics, et la plupart sont familiarisés avec le droit communautaire et la législation sur les marchés publics. Une forte proportion de membres du personnel est familiarisée avec les aspects financiers et techniques des marchés publics.

7.2.2 Sources de recettes financières

Les ressources financières comportent le budget des institutions centrales des marchés publics, mais également les sources de leurs recettes. Beaucoup d'institutions sont financées sur le budget général, par exemple les enveloppes budgétaires du ministère auquel elles sont rattachées. D'autres bureaux disposent de leurs propres sources de revenu, par exemple via les droits de publication des contrats ou même par une certaine forme « d'impôt » sur chaque contrat. La taille du budget n'est pas le seul enjeu crucial ici. La taille du marché national des contrats publics et la complexité des tâches confiées à l'instance centrale, ainsi que la taille de ses effectifs, sont elles aussi des considérations pertinentes.

En 2005, le budget de l'agence **bulgare** des marchés publics a été élaboré en interne, puis soumis au ministère de l'Économie et de l'énergie pour approbation. Le budget de l'office **tchèque** de protection de la concurrence fait principalement partie du budget gouvernemental, mais toute personne déposant une plainte devait autrefois laisser un dépôt de garantie et

en même temps payer des frais administratifs désormais abolis. Le budget annuel de l'office **estonien** des marchés publics relève du budget général de l'État. Le budget annuel de la sous-direction des marchés publics de la DAJ **française** relève du budget de l'État.

En 2005, le budget du Conseil **hongrois** des marchés publics relevait de la loi budgétaire annuelle. Le budget est préparé par le biais de consultations entre le personnel du secrétariat du conseil et le ministère des Finances, puis adopté par le parlement. Le revenu ne provient toutefois pas seulement du budget ministériel, mais également des droits de publication et des amendes (50 % du revenu). Les frais de service d'administration publique liés à la tenue des diverses listes (liste des consultants officiels en matière de marchés publics, liste officielle des attributaires agréés, liste de conciliateurs) et les droits payables pour engager les procédures de révision constituent d'autres sources de revenu du conseil. En outre, les recettes des ventes du bulletin reviennent également au conseil (bien que ces recettes soient nettement inférieures aux coûts de publication).

Le budget attribué au CONSIP en **Italie** fait partie du budget ministériel général et résulte d'un devis fixe couvrant les coûts fixes du programme (à savoir en personnel) et d'un devis variable couvrant les coûts des projets stratégiques novateurs. Le budget du bureau **letton** de contrôle des marchés publics fait partie du budget de l'État. Le budget d'exploitation du département **maltais** des contrats est financé par le budget gouvernemental général. Les prévisions budgétaires sont préparées pour septembre chaque année et communiquées au ministère des Finances. Le budget est adopté selon les priorités du pays. Le budget révisé est approuvé par le parlement à la fin de l'année civile.

Le budget original de l'office **polonais** des marchés publics fait partie du budget de l'État ; il est élaboré conformément à la loi budgétaire. Les coûts des procédures d'appel sont couverts par les droits d'inscription obligatoires. Les budgets des diverses institutions **portugaises** des marchés publics font partie du budget de l'État. Le budget de l'autorité nationale **roumaine** de réglementation et supervision des marchés publics fait partie du budget général de l'État. Le budget de l'office **slovaque** des marchés publics est un poste distinct du budget de l'État. Les droits, amendes et cautions sont des recettes du budget de l'État.

Les finances du département **slovène** des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions relèvent du budget général du ministère et du gouvernement. Les activités du NOU **suédois** sont financées par le budget gouvernemental général. Les activités de la direction des marchés publics de l'office du commerce gouvernemental du **Royaume-Uni** sont financées par le budget de l'État, qui couvre tous les coûts de fonctionnement ; seule une proportion est consacrée à l'externalisation de biens et services. Le budget annuel de cet office est convenu avec le Trésor à l'issue de discussions portant sur l'estimation des niveaux de ressources nécessaires pour mener à bien son plan d'action, qui est un composé des plans d'action des différentes unités structurelles. Différents plans d'action et budgets sont examinés par le conseil d'investissement et d'exécution de l'office du commerce gouvernemental, ce qui garantit que les ressources allouées aux diverses entités de l'organisme soient en accord avec les priorités. Le budget de la direction des marchés publics est convenu de la même manière que pour les autres unités de l'office du commerce gouvernemental.

Comme on le voit ci-dessus, les institutions centrales des marchés publics de la plupart des États membres sont financées par le budget gouvernemental ou ministériel général. Dans tous les États membres, le gros de leur financement provient du budget gouvernemental ou ministériel général. La Hongrie et la Pologne perçoivent des recettes supplémentaires issues des frais et cautions à verser pour les procédures de recours. Ces recettes complémentaires signifient toutefois que les instances centrales chargées des fonctions de gestion des marchés publics, telles que cette étude les définit, doivent également se charger de la fonction annexe concernant les recours. Les droits peuvent également générer des recettes quand l'instance centrale

des marchés publics est responsable de la tenue de listes de qualification ou de la publication des avis de marché.

8. Un environnement des marchés publics en pleine mutation

Cette rubrique offre un large aperçu des facteurs susceptibles d'influencer les systèmes de marchés publics des États membres et se penche sur les implications possibles de ce processus de mutation.

Comme évoqué plus haut, l'étude révèle l'existence d'une division assez nette entre le type d'organisation en place dans le groupe des nouveaux États et celui en place dans les « anciens » États membres. Dans l'ensemble, la majorité des pays dont l'adhésion à l'UE est récente ont établi au sein de leurs structures gouvernementales des instances centrales de force comparable. Un important degré de responsabilité et de rôles de coordination couvrant tant les fonctions essentielles qu'un large éventail de fonctions complémentaires leur a été accordé. Dans les « anciens » États membres, les fonctions complémentaires, notamment les tâches d'assistance, sont souvent organisées de façon décentralisée.

Point de départ d'une discussion plus approfondie, on peut se demander pourquoi les systèmes de marchés publics, institutionnellement, se sont développés si différemment dans les deux groupes d'États membres. Une explication plausible pourrait tenir aux différences de circonstances et de conditions dans lesquelles les systèmes de marchés publics se sont formés et développés dans les nouveaux États membres, par rapport au processus plus évolutif qui a caractérisé le développement institutionnel dans les « anciens » États membres. Au début, la mise en œuvre d'une nouvelle législation axée sur le marché des contrats publics, souvent dans un délai extrêmement court, a exigé une mobilisation efficace et rapide des équipes de soutien et des efforts du gouvernement pour réussir. Par conséquent, les gouvernements se sont généralement rendus compte qu'un préalable à un processus de réforme juridique efficace était la disponibilité d'un système institutionnel centralisé, investi de l'autorité de diriger les tâches de coordination, gestion et soutien de la mise en œuvre de la législation de marchés publics. L'impératif d'un pôle central fort au sein de la structure gouvernementale s'est encore accentué une fois que ce groupe de pays a accédé au statut de candidat à l'UE, ce qui ajoutait de ce fait un ensemble d'obligations complémentaires. Les pays en voie d'adhésion à l'UE avaient également l'obligation de transposer le droit communautaire dans le domaine des marchés publics. Tout aussi important, ils ont dû renforcer la capacité administrative centrale afin de veiller non seulement à une transposition correcte de l'acquis, mais aussi à une mise en œuvre efficace de la législation des marchés publics. A l'inverse de cette mutation très rapide et radicale, qui a principalement débouché sur des modèles institutionnels typiquement centralisés, les marchés publics des « anciens » États membres se sont développés progressivement sur plus qu'un siècle, ce qui s'est naturellement traduit par l'instauration d'une grande diversité de modèles d'organisation. Pour la plupart, ils ont appliqué une structure et une organisation des marchés publics plutôt décentralisée. Au niveau central du gouvernement, les « anciens » États membres ont eu tendance à s'appuyer sur de petites instances juridiques et de politique de marchés publics, alors que les fonctions complémentaires, telles que le conseil et le renforcement de capacité, ont fréquemment été le fait d'une responsabilité partagée avec les autorités régionales et locales et avec beaucoup d'autres acteurs, dont le secteur privé.

Avec cette différenciation entre nouveaux et « anciens » États membres comme prémisses de la discussion ci-après, un certain nombre d'événements importants dans le domaine des marchés publics sont déjà survenus, ou ont lieu actuellement. Ce processus de mutation doit être considéré et géré efficacement par les gouvernements, ces évolutions entraînant des répercussions sur la façon d'organiser au mieux la structure institutionnelle du système de marchés

publics. Les évolutions majeures suivantes notamment doivent être prises en considération par les États membres.

Évolution législative et réglementaire récente de l'Union européenne

Avec l'adoption des directives communautaires 2004/17/CE et 2004/18/CE, les États membres étaient sous l'obligation d'adopter une législation nationale des marchés publics transposant les nouvelles directives avant le 1er février 2006. Les nouvelles directives ont introduit un certain nombre de nouveaux instruments et mécanismes qui reflétaient le besoin croissant d'une plus grande clarté, modernisation, et simplification du cadre législatif européen des marchés publics. Bien qu'il soit dans certains cas laissé à la discrétion des États membres de décider ou non d'introduire une certaine disposition des directives, par exemple le dialogue compétitif, l'impression globale est que, pour la majorité des États membres, les nouvelles directives sont susceptibles d'impliquer un changement considérable dans la façon dont les marchés publics seront organisés et menés. Elles n'affecteront pas nécessairement la manière dont les fonctions typiques de réglementation et de supervision sont organisées dans le système des marchés publics, mais plutôt l'éventail des diverses fonctions d'assistance et de coordination. Un objectif principal du nouveau cadre législatif consistait à accentuer le degré de simplification du processus de passation de marchés publics et à étoffer la palette d'options de méthodes de gestion de ces marchés, ce qui a assurément abouti, mais les effets de ces changements engendreront parallèlement une complexité accrue dans la plupart des secteurs du système de marchés publics. Les changements les plus manifestes sont l'introduction des accords-cadres, des centrales d'achat, de la gestion électronique des marchés publics, du dialogue compétitif, des spécifications techniques basées sur les performances et des considérations environnementales. Certains États membres avaient déjà incorporé une partie des nouvelles procédures dans les dispositions nationales, notamment les accords-cadres et les centrales d'achat, mais cette catégorie d'États ne demeurera pas à l'abri quand il s'agira de réviser la législation sur les marchés publics, dont les réglementations de mise en œuvre, et de décider de la façon d'organiser le plus efficacement ces mécanismes.

Évolution technologique

L'utilisation des moyens et méthodes électroniques à plus grande échelle aux diverses étapes du processus de passation de marchés publics se répandra progressivement, pour se substituer de ce fait aux méthodes actuelles sur imprimés. L'impact de l'évolution rapide de l'informatique sur le secteur des marchés publics est à l'origine d'autres changements. Tous les États membres doivent par conséquent réfléchir mûrement à la façon optimale de relever ce défi et au type de préparatifs à engager pour adapter le plus efficacement leurs systèmes aux nouvelles conditions du marché. Les évolutions technologiques produiront une mutation fondamentale des pratiques et habitudes dans la façon dont les marchés publics seront gérés à l'avenir, mais évidemment, il n'est pas possible à ce stade de prédire toutes les conséquences pratiques et opérationnelles. Certaines répercussions probables sont toutefois prévisibles, notamment la nécessité croissante de développer des fonctions centrales d'assistance au moyen de systèmes d'orientation basés sur Internet, de créer des systèmes documentaires normalisés pour les soumissions et les contrats, de concevoir des systèmes éditoriaux et informatifs via Internet plus performants et accessibles, et de mettre au point des systèmes de coordination et coopération entre les entités adjudicatrices.

Un accent plus marqué sur l'efficacité

Les activités de marchés publics et, par conséquent, la structure de soutien aux marchés publics, sont aussi fortement affectées par les efforts actuels de nombreux pays pour redéfinir le rôle du secteur public, en introduisant de nouvelles initiatives et mesures de réforme économique pour parvenir à des solutions plus rentables de délivrance des services publics, notam-

ment la déréglementation, la privatisation des activités publiques, l'utilisation des concessions et les partenariats public-privé.

Parallèlement aux nouveaux instruments énoncés dans les directives communautaires et aux efforts accrus pour augmenter l'efficacité et bénéficier d'une rentabilité optimale dans le secteur public à tous les niveaux, l'accent sera mis sur la nécessité de créer des systèmes d'achat coordonné et sur l'utilisation plus répandue des accords-cadres, le cas échéant, afin de tirer parti du pouvoir d'achat cumulé et de parvenir à de meilleurs prix, à de moindres coûts et à la normalisation technique et fonctionnelle des produits et des services fournis au secteur public.

Professionnalisation continue de la fonction de gestion des marchés publics

Les effets combinés des évolutions réglementaires, technologiques et commerciales devraient susciter une demande de plus grande professionnalisation de la fonction de gestion des marchés publics au niveau opérationnel (tant dans les entités adjudicatrices que dans le secteur privé). Les entités adjudicatrices seront certainement confrontées à un environnement plus complexe, avec un plus large éventail de fonctions et responsabilités, ou du moins à une situation nettement différente par rapport aux tâches traditionnelles, ce qui à son tour affectera les compétences indispensables et le choix de solutions structurelles et collaboratives. Il y aura une demande continue de diplômes supérieurs ainsi que de formation spécialisée en marchés publics dans diverses disciplines et professions.

Pour être efficaces, les structures de marchés publics devront être sensibles aux mutations de leur environnement et prendre les mesures adéquates pour bâtir les solutions institutionnelles appropriées pour les marchés publics. Il faudra en particulier une structure d'appui plus solide, apte à prodiguer des conseils professionnels et à renforcer les capacités.

Les fonctions essentielles de réglementation et de supervision demeureront au sein de l'administration gouvernementale centrale, de même éventuellement que les tâches consultatives étroitement liées aux fonctions législative et réglementaire. En revanche, les fonctions d'assistance opérationnelle et de conseils professionnels peuvent certes être également organisées de façon centralisée, mais elles seront en outre une responsabilité partagée et seront fournies par de nombreux acteurs, y compris dans le secteur privé. Les fonctions éditoriales et informatiques pourraient facilement être gérées en dehors du niveau central par des organes spécialisés, dont ceux du secteur privé. Les fonctions de professionnalisation et de renforcement de capacité pourraient être une responsabilité du niveau central en termes d'orientations politiques et stratégiques, mais elles seront également effectuées par de nombreux organes et acteurs.

9. Résumé des conclusions principales

L'étude indique qu'il existe à la fois des similitudes et des différences dans la façon dont les États membres ont organisé leurs fonctions centrales de gestion des marchés publics.

Premièrement, aux fins de cette étude, ces fonctions ont été subdivisées en deux **types**, à savoir fonctions essentielles et fonctions complémentaires. Tous les États membres ont choisi d'organiser les fonctions essentielles, principalement les tâches politiques et réglementaires, centralement, à un niveau gouvernemental élevé, alors que la situation est plus nuancée en matière de fonctions complémentaires ou de soutien. Il s'avère que le groupe d'États membres qui a récemment rejoint l'UE a préféré organiser ses structures de marchés publics de façon plus centralisée, avec une forte concentration de fonctions attribuées à quelques institutions centrales, alors que le groupe des « anciens » États membres montre une image plus diversifiée, avec une plus grande répartition des fonctions entre diverses instances à différents niveaux administratifs.

Deuxièmement, l'étude s'attelle à la problématique de la **capacité administrative**, au sein de la structure de marchés publics, à s'acquitter efficacement et rationnellement de toutes les responsabilités inhérentes à la gestion d'un système de marchés publics au niveau central. L'étude conclut que la capacité administrative n'est pas seulement liée au niveau d'effectifs et de ressources financières disponibles dans les institutions centrales, mais qu'elle doit être définie plus largement. La capacité totale cumulée des États membres à soutenir les opérations de marchés publics peut être forte si tous les acteurs de la société sont impliqués, de sorte que cette capacité ne soit pas limitée à la capacité d'institutions centrales. Bien que l'étude apporte des renseignements intéressants sur la quantité de ressources allouées au niveau central, il faut néanmoins garder à l'esprit que la taille des institutions centrales de marchés publics étant tributaire d'un certain nombre de facteurs, notamment la taille de l'économie et le nombre d'entités adjudicatrices et de contrats de marchés publics, elle ne reflète pas nécessairement les priorités gouvernementales.

Troisièmement, l'étude se penche sur les questions d'organisation, subordination, statut et fondement juridique des instances centrales de gestion des marchés publics. Quel que soit le modèle d'organisation retenu, il semble que les marchés publics soient habituellement du ressort du ministère des Finances, du ministère de l'Économie ou du ministère des Travaux publics. La législation sur les marchés publics ou le droit administratif constituent généralement la base légale. Certains États membres ont instauré des bureaux ou agences de marchés publics qui bénéficient d'un statut plus indépendant directement sous le parlement ou le gouvernement, alors que d'autres œuvrent en tant que départements au sein des structures ministérielles. Certaines fonctions de nature opérationnelle sont confiées à des entreprises publiques.

Quatrièmement, l'évolution des principales fonctions de gestion des marchés publics est abordée succinctement à la lumière d'un environnement en pleine mutation, qui se complexifie progressivement sous l'effet de l'introduction de nouveaux instruments et mécanismes, de nouvelles évolutions technologiques, et d'une exigence plus marquée envers l'efficacité de la prestation des services publics. Tout système d'organisation des marchés publics doit se demander comment parvenir à une professionnalisation accrue de sa gestion et répondre au besoin ultérieur de développer, en particulier, sa structure de soutien. Il est donc vital d'identifier le modèle d'organisation global qui assure un équilibre performant et naturel entre les spécificités des fonctions concernées et les exigences de ces fonctions en termes d'indépendance et d'interaction, tout en évitant parallèlement les conflits d'intérêt.

**ANNEXE SYNTHÈSE COMPARATIVE DE L'ORGANISATION DES MARCHÉS PUBLICS
DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE**

| État membre | Institutions principales | Effectifs | Subordination | Fonctions principales |
|--|---------------------------------------|-----------|---|---|
| 1. Autriche (structure semi-centralisée) | Organe législatif des marchés publics | 4 | Office du chancelier fédéral | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonction de coordination internationale Fonctions consultatives Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions informatives |
| | Agence fédérale des marchés publics | 58 | Ministère des Finances | Développement et coordination commerciale Fonction de centrale d'achat |
| 2. Bulgarie (structure centralisée) | Agence des marchés publics | 38 | Ministère de l'Économie et de l'énergie | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| 3. Chypre (structure centralisée) | Direction des marchés publics | 14 | Trésor | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |

| | | | | |
|---|---|----|-------------------------------------|---|
| 4. République tchèque (structure centralisée) | Département des investissements publics | 17 | Ministère du Développement régional | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives (partiellement) |
| 5. Estonie (structure centralisée) | Office des marchés publics | 19 | Ministère des Finances | Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| | Unité Aide de l'État et marchés publics du département de la gouvernance publique | 4 | Ministère des Finances | Rédaction de la législation primaire et secondaire |

| | | | | |
|--|--|----|---|--|
| 6. Finlande (structure décentralisée) | Département commercial | 4 | Ministère du Commerce et de l'industrie | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonction de coordination internationale (partagée) Fonctions consultatives (partagées) Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités (partagées) |
| | Département budgétaire | 2 | Ministère des Finances | Fonctions politiques générales |
| | Haus Ltd | 2 | Ministère des Finances | Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités (partagées) |
| | Hansel Ltd | 50 | Ministère des Finances | Développement et coordination commerciale Fonction de centrale d'achat |
| 7. France (structure semi-centralisée) | Département des marchés publics, direction des affaires juridiques | 40 | Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions informatives |

| | | | | |
|---|--|----|--|---|
| 8. Allemagne (structure semi-centralisée) | BMWi | 10 | Ministère fédéral de l'Économie et de la technologie | Rédaction de la législation primaire Rédaction de la législation secondaire (partagée) Fonction de coordination internationale Fonctions consultatives Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions informatives |
| | <i>Bundesverwaltungsamt</i> (Office fédéral d'administration) | 9 | Ministère fédéral de l'Intérieur | Fonction éditoriale |
| | Ministère du Transport, du bâtiment et des affaires urbaines | | | Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités (partagées avec de nombreux organes) |
| 9. Hongrie (structure centralisée) | Conseil des marchés publics | 35 | Parlement | Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| | Département du droit civil, de la codification et du droit privé international | 4 | Ministère de la Justice et de l'ordre public | Rédaction de la législation primaire et secondaire (partagée) Fonction de coordination internationale |

| | | | | |
|--|--|-----|--|---|
| 10. Irlande (structure semi-centralisée) | Cellule nationale de politique des marchés publics | 12 | Département des Finances | Rédaction de la législation primaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| 11. Italie (structure semi-centralisée) | Autorité des travaux publics | 237 | Parlement | Fonctions de supervision et de contrôle |
| | CONSIP (société anonyme à statut public) | 500 | Ministère de l'Économie et des finances (propriétaire) | Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités Développement et coordination commerciale Fonction de centrale d'achat |
| | Conseil des ministres | | | Rédaction de la législation primaire |
| 12. Lettonie (structure centralisée) | Bureau de contrôle des marchés publics | 32 | Ministère des Finances | Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités Examen des plaintes et recours |
| | Ministère des Finances | 3 | | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonction de coordination internationale |

| | | | | |
|---|-------------------------------|----|----------------------------|---|
| 13. Lituanie (structure centralisée) | Office des marchés publics | 60 | Bureau du premier ministre | Rédaction de la législation secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| | Ministère de l'Économie | 3 | | Rédaction de la législation primaire Fonction de coordination internationale |
| 14. Luxembourg (structure semi-centralisée) | Ministère des Travaux publics | 1 | | Rédaction de la législation primaire Fonctions consultatives Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision Fonctions informatives |
| 15. Malte (structure centralisée) | Département des contrats | 40 | Ministère des Finances | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités Développement et coordination commerciale Fonction de centrale d'achat Examen des plaintes et recours (comité d'appel) |

| | | | | |
|--|--|-----|----------------------------|---|
| 16. Pologne (structure centralisée) | Office des marchés publics | 116 | Bureau du premier ministre | <p>Rédaction de la législation primaire et secondaire</p> <p>Fonctions consultatives et de soutien opérationnel</p> <p>Fonction de coordination internationale</p> <p>Fonctions de supervision et de contrôle</p> <p>Fonctions éditoriales et informatives</p> <p>Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités</p> <p>Examen des plaintes et recours (bureau d'appel) ; l'office des marchés publics administre le système.</p> |
| 17. Portugal (structure décentralisée) | <p>Direction générale des biens de l'État</p> <p>Direction des affaires européennes</p> <p>Département des marchés publics</p> <p>Institut des travaux publics</p> | 9 | Conseil des ministres | <p>Fonctions politiques et rédaction de la législation primaire (gouvernement)</p> <p>Fonction de coordination internationale</p> <p>Coordination commerciale</p> <p>Fonction de centrale d'achat</p> <p>Fonctions de supervision et de contrôle</p> <p>Renforcement des capacités</p> |
| 18. Roumanie (structure centralisée) | Autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics | 70 | Bureau du premier ministre | <p>Rédaction de la législation primaire et secondaire</p> <p>Fonctions consultatives et de soutien opérationnel</p> <p>Fonction de coordination internationale</p> <p>Fonctions de supervision et de contrôle</p> <p>Fonctions informatives</p> <p>Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités</p> |

| | | | | |
|---|---|-----|------------------------|---|
| 19. République slovaque (structure centralisée) | Office des marchés publics | 110 | Conseil des ministres | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions éditoriales et informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités Examen des plaintes et recours |
| 20. Slovénie (structure semi-centralisée) | Département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions | 8 | Ministère des Finances | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonctions consultatives Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision et de contrôle Fonctions informatives |
| 21. Suède (structure semi-centralisée) | Conseil des marchés publics | 10 | Ministère des Finances | Fonctions consultatives Fonction de coordination internationale (partagée) Fonctions de supervision Fonctions informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités |
| | Ministère des Finances | 3 | | Rédaction de la législation primaire et secondaire Fonction de coordination internationale |

| | | | | |
|--|-----------------------------------|----------|---------------------------------|---|
| 22. Royaume-Uni (structure semi-centralisée) | Office du commerce gouvernemental | 25 (500) | Trésor (ministère des Finances) | Rédaction de la législation secondaire Fonctions consultatives et de soutien opérationnel Fonction de coordination internationale Fonctions de supervision Fonctions informatives Fonctions de professionnalisation et de renforcement des capacités (partagées) Développement et coordination commerciale (partagés) |
|--|-----------------------------------|----------|---------------------------------|---|

ANNEXE RAPPORTS INDIVIDUELS SUR LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Organisation et compétence centrales pour les marchés publics dans les États membres de l'UE

1. Autriche

L'Autriche s'avère avoir une structure de marchés publics **semi-centralisée**, mais toujours avec une institution dominante au niveau fédéral. C'est au **Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (BKA-VD)**, *Referat für Vergaberecht* (Chancellerie fédérale, Département des affaires constitutionnelles, Service du droit adjudicataire) qu'ont été attribuées un grand nombre des fonctions de marchés publics concernées. L'achat centralisé et les fonctions afférentes, telles que la publicité, sont toutefois aux mains d'un autre organisme. Le contrôle juridictionnel est également confié à d'autres institutions. Enfin, la recherche et la formation sont effectuées par les universités et divers prestataires privés.

Les fonctions du **BKA-VD** comprennent la rédaction de la législation primaire et secondaire, l'élaboration d'une politique fédérale des marchés publics et l'élaboration des directives et instructions. Il conseille le gouvernement fédéral en matière de politique de marchés publics et prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, aux entreprises de services publics et aux soumissionnaires. Cependant, cette « fonction de centre d'assistance (*helpdesk*) » est limitée en raison de son faible effectif à temps plein de quatre fonctionnaires diplômés en droit. Le BKA-VD est **l'interlocuteur de la Commission** et le participant national aux comités consultatifs de l'UE, à la commission UNCITRAL et à l'AMP. Il participe au réseau PPN et à d'autres réseaux internationaux. Pendant la **rédaction de la législation**, des informations écrites sont distribuées à tous les intéressés et publiées sur Internet. La procédure consultative est ouverte aux commentaires de chacun via Internet. Des représentants du niveau fédéral et des régions (*Länder*) se réunissent régulièrement dans le cadre du *Bund-Länder Arbeitsgruppe* (groupe de travail fédération-région) pour discuter des questions législatives concernant les marchés publics.

Le **Bundesvergabeamt** (BVA, ou **Office fédéral des adjudications**) adresse un **rapport annuel** au gouvernement sur l'organisation des marchés publics en matière de système de recours au niveau fédéral. Un membre du département de la politique commerciale multilatérale du **ministère fédéral de l'Économie et du travail** recueille des données statistiques et autres. Il n'y a ni liste de qualification ni système d'autorisation pour les procédures moins concurrentielles. Une liste noire sur le travail illégal est gérée par la section Déposition pénale administrative centrale du **ministère fédéral des Finances**. La fonction la plus importante du BVA est cependant celle d'**organe de recours** des décisions sur les marchés publics au niveau fédéral. Les décisions du BVA sont sujettes à appel auprès du *Verwaltungsgerichtshof* (tribunal administratif).

L'entreprise publique **Bundesbeschaffung GmbH** ou **BBG** (Agence fédérale des marchés publics) est **l'agence centrale d'achat** de 18 ministères fédéraux et 450 autres entités (entreprises publiques, gouvernements régionaux, municipalités, universités, établissements de santé) dont le budget général d'acquisition s'élevait à 661 millions d'euros (EUR) en 2005. Elle a été établie au niveau fédéral en 2001 par une loi fédérale (Journal officiel I 39/2001, amendé par le Journal officiel I 99/2002). Elle rend compte au **ministère des Finances**. La BBG est responsable de la fourniture de tous types de biens et services, de la papeterie à l'informatique en passant par les repas et la gestion d'installations. Elle met à disposition des accords-cadres, mais aucune concession ni aucun PPP. En 2004, la BBG a établi une **procédure de passation de marchés en ligne**, qu'elle envisage d'étendre. Les **recettes** de la BBG font partie du budget du ministère des Finances, et des frais sont facturés pour certains services. En 2005, le budget de la BBG s'élevait à 5 millions d'euros. L'effectif de la BBG compte 58 personnes : 1 fonctionnaire et 57 em-

ployés. Ils travaillent comme directeurs généraux (2) ou au service des achats (28), au service juridique (5), au service du contrôle (2), au service du marketing (2), au service des ressources humaines (1), à la gestion de l'exploitation (3), au service des compétences de clientèle (4) et au service des passations de marché en ligne (5). Les cinq personnes exerçant au service juridique sont diplômées en droit. Dans le service des achats, le personnel est soit issu d'un parcours technique ou commercial, soit diplômé d'une autre filière.

En 2005, 5 000 avis ont été publiés dans le **bulletin national des marchés publics, le *Lieferanzeiger***. En vertu de la loi fédérale de 2002 sur les marchés publics (BVergG), la publication était obligatoire au niveau fédéral. Ce n'est plus le cas en vertu de la loi de 2006. Il existe des projets visant à rendre obligatoire la publication dans le bulletin *Amtlicher Lieferanzeiger* (www.lieferanzeiger.at) une fois le bulletin *Lieferanzeiger* inscrit comme expéditeur du Journal officiel via Internet.

Il n'existe **aucun programme de formation officiel**. Les établissements privés se chargent de la formation, en coopération avec les universités. Le *Zentrum für Verwaltungsmanagement* (centre de gestion administrative) élabore actuellement un programme de formation spécial à l'intention des fonctionnaires.

En raison du système fédéral, il existe **10 organes de recours différents** : un au niveau fédéral et neuf pour les régions. Aucune amende n'est infligée aux pouvoirs adjudicateurs qui enfreignent les règles de marchés publics. Il n'existe aucune résolution des litiges entre entités adjudicatrices et attributaires dans certaines des régions d'Autriche. Les cours des comptes au niveau fédéral et régional sont chargées de l'**audit** des activités de gestion des marchés publics des entités adjudicatrices.

Les institutions régionales de gestion des marchés publics comprennent les offices régionaux des marchés publics, les organes de gestion des marchés publics dans les ministères régionaux, les offices des marchés publics des districts et les offices municipaux des marchés publics. Les marchés publics sont « une compétence inhérente » de toutes les autorités locales. Par conséquent, les fonctions de gestion des marchés publics existent à tous les niveaux des activités de l'État et sont effectuées par les fonctionnaires. Les autorités au niveau régional et municipal sont habilitées à instaurer des centrales d'achat en vertu de la loi sur les marchés publics de 2006. Les organes de marchés publics fédéraux, BBG mise à part, et régionaux sont pourvus en effectifs sans formation spécifique. Dans les organes de marchés publics municipaux, les employés ont une formation technique, et normalement aucun diplôme.

2. Bulgarie

La Bulgarie est dotée d'une structure de marchés publics **centralisée**, avec une seule institution principale au niveau central, l'agence des marchés publics, qui fait partie du ministère de l'Économie et de l'énergie, dont elle dépend. Il s'agit d'une agence exécutive qui a été instituée par la loi sur les marchés publics en 2004.

Les fonctions de l'agence des marchés publics consistent à **conseiller** le gouvernement en matière d'élaboration de politique de marchés publics, à rédiger et commenter la **législation** primaire et secondaire, dont les ébauches des accords internationaux, à élaborer les procédures et modalités standard, à rédiger les avis et formulaires de contrats standard et à élaborer les directives et instructions. Elle édite le manuel des marchés publics, qui regroupe 1 131 **directives** juridiques sur les marchés publics. Il existe une permanence téléphonique qui prodigue des **conseils** juridiques et techniques. Le ministre de l'Économie et de l'énergie est assisté par l'agence des marchés publics pour mettre en œuvre la politique nationale de marchés publics. L'agence des marchés publics est **l'interlocutrice** de la Commission et le participant national aux comités consultatifs de l'UE et au réseau PPN. À l'aide de sa base de données (statistiques et autres), elle remet au gouvernement un **rapport annuel** sur le fonctionnement du système de marchés publics. Le rapport annuel est soumis pour adoption par le Conseil des ministres et

publié sur le site Web de l'agence des marchés publics. Tous les **avis de marché** sont publiés sur le site Web de la gazette nationale et sur le site Web de l'agence des marchés publics une fois que cette dernière en a vérifié la conformité à la loi sur les marchés publics. Aucune version papier n'est disponible. En 2005, 24 700 avis dans le cadre de 8 396 procédures de marchés publics ont été publiés. La gestion en ligne des marchés publics et des publications est désormais disponible ; elle nécessite l'utilisation d'une signature numérique. L'agence des marchés publics publie et **distribue les informations** sur la législation et la politique. En 2005, elle a publié sur son site Web un manuel axé sur les aspects pratiques, ainsi que douze directives méthodologiques, quatre directives pratiques et cinq directives juridiques. Elle tient un **registre des marchés publics** qui publie des informations telles que les décisions d'ouverture d'une procédure de passation d'un marché public, les avis, les renseignements sur les marchés publics attribués et toute autre information stipulée par les règles d'application de la loi. La version électronique des avis standard est également publiée dans la gazette nationale. L'agence des marchés publics organise un **programme de formation** national pour le secteur public, les entreprises de services publics et les soumissionnaires. En 2005, ses experts ont participé à 23 séminaires. Ces derniers étaient organisés par d'autres institutions pour expliquer l'application de la législation sur les marchés publics. Les experts de l'agence des marchés publics ont participé à 48 séminaires nationaux et cinq séminaires internationaux spécialisés. Cette agence ne tient aucune liste de qualification, liste noire ni liste de responsables des acquisitions agréés. Des autorisations menant à des procédures moins concurrentielles ne sont pas envisagées dans la loi sur les marchés publics, mais il existe une obligation d'expliquer les motifs du choix du type de procédure spécifique. Sur le site Web de l'agence des marchés publics figure la liste des personnes que les pouvoirs adjudicateurs peuvent recruter en tant qu'experts externes. Cette liste est compilée avec l'assistance d'associations et organisations professionnelles.

L'agence des marchés publics est gérée par un **directeur exécutif** dont le contrat est signé, amendé et résilié par le ministre de l'Économie et de l'énergie en coordination avec le Premier ministre. Le directeur exécutif de l'agence des marchés publics nomme le **secrétaire général**, qui dirige, coordonne et contrôle le fonctionnement de l'agence selon la législation secondaire et les exigences fixées par le directeur exécutif. L'**effectif** total de l'agence est de 38 personnes, à la fois fonctionnaires et employés (bien que le nombre soit monté à 53 en mars 2006). Trente-quatre membres du personnel sont titulaires d'une maîtrise (19 en économie, 9 en droit et 6 en informatique). L'agence des marchés publics se compose de trois sous-divisions principales : direction financière et juridique (10 personnes) ; section Supervision, analyses et méthodologie (12 personnes) ; section Bases de données informatiques (13 personnes). En 2005, le **budget** de l'agence se montait à 286 000 euros. Le budget est élaboré en interne, puis soumis au ministère de l'Économie et de l'énergie pour approbation.

La loi sur les marchés publics amendée, qui est entrée en vigueur en juillet 2006, a créé la **commission de protection de la concurrence** et une **cour arbitrale**, qui règlent les litiges en matière de marchés publics. Jusqu'en juillet 2006, le directeur exécutif de l'agence pouvait faire appel contre une décision d'un pouvoir adjudicateur qui enfreignait les clauses de la loi sur les marchés publics, ainsi qu'annuler les contrats enfreignant la législation. Désormais, la législation actuelle est appliquée par le **bureau d'audit national** et l'**agence publique de contrôle financier interne**.

Pour élaborer la législation, le ministère de l'Économie et de l'énergie constitue un **groupe de travail interne** avec des experts juridiques. Une fois qu'ils ont élaboré un projet juridique, une procédure de coordination commence parmi tous les institutions ou organisations. Leurs commentaires peuvent alors aboutir à des modifications du projet.

Le fait que l'agence soit un quartier général des marchés publics est considéré comme la **force** principale de l'organisation bulgare des marchés publics. L'agence s'emploie en permanence à développer et améliorer sa capacité administrative.

3. Chypre

Chypre est dotée d'une structure de marchés publics **centralisée**, avec une seule institution principale au niveau central, notamment en matière politique et législative, de contacts avec l'UE et internationaux ainsi que de contrôle et de supervision. Pratiquement toutes ces fonctions relèvent de la **direction des marchés publics**.

La **direction des marchés publics** est une direction au sein du Trésor de la République. Le Trésor est indépendant de tout ministère et est dirigé par le comptable général, lequel est nommé par le président et ne peut être démis de ses fonctions avant la retraite. Le Trésor est directement sous la tutelle du ministre des Finances, mais n'en fait pas partie. La direction des marchés publics dans son ensemble conseille le gouvernement sur ces questions. Elle énonce également les directives sous forme de circulaires (quatre ont été publiées en 2005). L'**unité Politique et développement** de la direction des marchés publics est responsable des projets d'actes législatifs primaires et secondaires, des documents types de soumissions et de contrats, ainsi que de l'élaboration des directives générales sur les politiques de marchés publics à élaborer par chaque pouvoir adjudicateur. Elle est l'interlocutrice de la Commission, et se charge de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et d'autres représentations internationales. L'unité Politique et développement est actuellement en train de structurer et faciliter l'introduction de la gestion des marchés publics en ligne ainsi que des accords-cadres à Chypre. Elle est également chargée d'organiser un programme de formation national pour le secteur public et les entreprises de services publics. En 2005, deux cours généraux ont été organisés, auxquels ont assisté plus de 300 personnes. L'unité Politique et développement a également représenté Chypre lors de conférences de l'UE. L'**unité Supervision et contrôle** de la direction des marchés publics est responsable de l'élaboration des directives et instructions, de l'assistance et de la supervision des pouvoirs adjudicateurs ainsi que de la collecte de données statistiques et autres. Elle veille également au respect de la loi chypriote sur les marchés publics. Elle répond aux consultations des pouvoirs adjudicateurs, ainsi quand ils sont confrontés à des difficultés pour décider des modalités de la mise en concurrence (par exemple les dérogations à la loi, les extensions de délai, le recours à des procédures accélérées, etc.). La fonction de centre d'assistance (*helpdesk*) incombe à l'unité Supervision et contrôle, qui apporte un soutien direct aux pouvoirs adjudicateurs en leur expliquant la législation sur les marchés publics. Le contrôle *ex ante* des contrats de marchés publics est effectué pour tous les contrats financés par l'UE, alors qu'il n'existe aucun contrôle de ce type pour des contrats financés par des fonds chypriotes. La direction chypriote des marchés publics est dirigée par le vice-comptable général, qui est comptable professionnel. Elle emploie 14 personnes, personnel de bureau non compris.

Le **secrétaire du Comité central des différends et réclamations tient** une liste noire. Deux entreprises figuraient sur cette liste en 2005. L'**achat centralisé** est effectué pour les 79 pouvoirs adjudicateurs au niveau central de gouvernement, principalement par le département des services informatiques, le département des travaux publics, le département des services électromécaniques et le département des achats et fournitures gouvernementaux. Ce marché de l'achat centralisé avoisine les 200 millions d'euros, soit 25 % des marchés publics chypriotes. Chypre était autrefois dotée d'un conseil central des achats au sein du Trésor de la République mais, il a été aboli par la nouvelle loi transposant les directives de l'UE. La tendance actuelle consiste à décentraliser la prise de décision et l'adjudication des contrats afin de permettre à chaque pouvoir adjudicateur de faire appel à son expérience dans les domaines spécifiques concernés. Ceci accroît la capacité d'achat de la république et accélère la procédure, en renforçant de ce fait la souplesse du secteur public. Deux ans après la décentralisation des mar-

chés publics, l'intérêt de centraliser certaines fonctions qui exigent des qualifications et spécialisations précises sera étudié. Les pouvoirs adjudicateurs communiquent aux JO eux-mêmes leurs avis de contrats dépassant les seuils fixés, soit environ 300 en 2005. Les contrats inférieurs aux seuils ne sont pas publiés dans le JO, mais dans la **gazette officielle de la République** pour les montants dépassant 80 000 euros, et inférieurs à ce montant si les procédures simplifiées ne sont pas appliquées par les pouvoirs adjudicateurs. **Le cabinet juridique de la République** prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires.

L'organe de recours pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, est l'**autorité de révision des offres**.

4. République tchèque

La République tchèque s'avère posséder une structure de marchés publics **centralisée** dominée par deux institutions : **le ministère du Développement régional** et **l'office de protection de la concurrence**. Il n'existe aucun projet de modifier cette structure.

Le **ministère du développement régional**, instance gouvernementale à part entière, est chargé de rédiger la législation primaire et secondaire et de faire appliquer la réglementation. Une partie du processus législatif implique la consultation, par laquelle le projet de loi est envoyé aux protagonistes pour qu'ils soumettent leurs commentaires écrits. Le ministère conseille le gouvernement sur la politique de marchés publics et se charge de recueillir les données statistiques et autres. Il tient la liste des fournisseurs qualifiés, sur laquelle 807 entreprises ont été inscrites en 2005. Il existe également un système national de qualification et classification des opérateurs pour les marchés de travaux. Le ministère prépare un guide exhaustif et tient une liste de formateurs agréés par le ministère en matière de marchés publics. Il gère également le système informatique d'attribution des marchés publics ; 7 242 contrats ont été publiés en 2005. Les 1 600 avis tchèques publiés dans le JO en 2005 ont été communiqués par les entités adjudicatrices elles-mêmes. En 2005, le ministère a facilité environ quatre concessions.

L'**office de protection de la concurrence** est chargé de remettre un rapport annuel au gouvernement sur le fonctionnement du système de marchés publics (voir www.compet.cz pour consulter la version 2005 en anglais). Il s'agit également de l'organe de recours pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE. Environ 170 contrats ont été soumis à contrôle *ex ante* par cet office, 64 pouvoirs adjudicateurs ont été condamnés à une amende, et l'office a aidé à résoudre des litiges entre pouvoirs adjudicateurs et soumissionnaires dans 539 cas. Sur 105 contestations déposées auprès de l'office, 10 ont fait l'objet d'un appel auprès du tribunal administratif suprême. **La base légale** de l'office repose sur :

- La constitution ;
- Le décret parlementaire n° 2/1969 du recueil de lois, qui est un décret général sur la constitution des ministères et autres organes administratifs centraux ;
- Le décret parlementaire n° 273/1996 du recueil de lois (régissant la compétence de l'office de protection de la concurrence, notamment dans le domaine des marchés publics) ;
- Le décret parlementaire n° 40/2004 du recueil de lois (depuis le 1er juillet 2006, décrets n° 137/2006 sur les marchés publics et n° 139/2006 sur les concessions), qui régit la supervision de l'office de protection de la concurrence.

L'office est un **organe indépendant** contrôlé par le parlement. Il est dirigé par un **président**, nommé par le président de la République sur proposition du gouvernement pour un mandat de six ans. Il ne peut être membre d'aucun parti politique. L'office est divisé en trois sections : Anti-trust, marchés publics et aide de l'État. La section des marchés publics est dirigée par un

directeur, qui prend les décisions en première instance. Les directeurs des sections sont nommés par le président. En deuxième instance, une **commission d'appel**, composée d'employés de bureau et de spécialistes externes, prend les décisions qui sont signées par le président. Le service juridique compte six employés, la **section des marchés publics**, environ 30 employés, la commission d'appel, six employés et environ 20 spécialistes externes, le service de l'organisation et des finances de l'ensemble de l'office, environ dix employés, de même que le département de l'intégration européenne et des relations internationales. La plupart des employés sont des **diplômés universitaires** (en droit ou économie). Ils participent également à des séminaires organisés par l'office ou le ministère, ou à des séminaires spéciaux proposés par d'autres institutions (par exemple des établissements d'enseignement privés, etc.), à des projets de jumelage et des réunions et conférences internationales. Le président de l'office ou un fonctionnaire de l'intégration européenne et du département international représente la République tchèque dans les comités consultatifs de l'UE, dans le réseau PPN et dans d'autres conférences Internationales. L'office est **financé** sur le budget du gouvernement. En vertu du décret parlementaire n° 40/2004 du recueil de lois, toute personne déposant une proposition devait payer une caution se montant à 1 % du prix de soumission, ainsi que des frais administratifs d'environ 1 000 euros. Ces frais administratifs ont toutefois été abrogés par le décret 137/2006, entré en vigueur le 1er juillet 2006. Si l'instance de contrôle constate, à l'issue d'un accord, qu'une entité adjudicatrice, de par un acte intervenu au cours de la passation d'un marché public, n'a pas respecté une obligation ou a enfreint une interdiction stipulée par le décret ci-dessus, et si cet acte affecte ou risque d'affecter fortement l'établissement du classement de la notation des soumissions, l'instance de contrôle est habilitée, par décision écrite en procédure conjointe, à interdire d'exécuter l'accord et à infliger une pénalité à l'entité adjudicatrice. Le montant de l'amende dépend de l'infraction, mais peut aller jusqu'à 5 % de la valeur du contrat, et un maximum de 10 millions de CZK (environ 333 333 euros).

Un certain nombre de fonctions sont effectuées à la fois par le ministère et par l'office. Il s'agit notamment de l'élaboration des directives et instructions, des réponses aux questions des pouvoirs adjudicateurs et de l'organisation des formations aux marchés publics. En 2005, deux formations ont été organisées par l'office (avec environ 120 participants chacune), et cinq environ par le ministère (avec 80 à 100 participants chacune). Ces instances participent toutes deux à des conférences universitaires nationales et internationales, à des séminaires internationaux, à des séminaires nationaux et des projets de jumelage.

Il n'en existe actuellement aucun, mais un organe central d'achat devrait être instauré à compter du 1er juillet 2006.

5. Estonie

L'Estonie est dotée d'une structure de marchés publics **centralisée** largement dominée par deux institutions : l'office des marchés publics et le ministère de Finances. L'office des marchés publics est une filiale du ministère.

Le ministère des Finances est responsable de la rédaction de la **législation** primaire et secondaire, de l'élaboration des directives et instructions, du rôle d'**interlocuteur** de la Commission, de la contribution nationale aux **comités consultatifs** de l'UE, au réseau PPN et toute autre représentation internationale, et de l'élaboration des **directives**. En 2005, il a élaboré un manuel universel de directives. La rédaction de la législation implique des consultations par l'intermédiaire de groupes de travail spéciaux constitués de représentants des différents protagonistes. Les responsabilités du ministère sont stipulées dans la loi sur le gouvernement de la République. L'**unité Aide de l'État et marchés publics du département de la gouvernance publique du ministère des Finances** (quatre fonctionnaires traitant spécifiquement des marchés publics) est responsable de la législation et de la politique, des relations avec l'UE et internationales et du développement des capacités.

L'**office des marchés publics** est chargé de remettre au gouvernement un **rapport annuel** sur le fonctionnement du système de marchés publics, de **recueillir les données statistiques et autres**, d'accorder les **autorisations** de procédures moins concurrentielles, de recours aux dérogations, d'extension des délais et procédures accélérées, etc. et de gérer le **bulletin** national des marchés publics, notamment la publication et la vérification de la conformité des annonces. Ce bulletin a publié 7 539 contrats en 2005. L'office des marchés publics se charge également de communiquer les avis des entités adjudicatrices et des entreprises de services publics au **JO**. Environ 300 avis ont été communiqués au JO en 2005. L'office des marchés publics prodigue des **conseils** juridiques ou autres aux entités adjudicatrices et aux entreprises de services publics, alors que les conseils juridiques ou autres aux soumissionnaires sont prodigués par des cabinets juridiques et des cabinets de conseil. Le **contrôle ex ante** des contrats de marchés publics est également une fonction qui lui incombe ; 10 contrats ont fait l'objet d'un contrôle *ex ante* en 2005. L'office des marchés publics peut également **infliger des amendes** aux pouvoirs adjudicateurs qui enfreignent les règles des marchés publics ; 18 cas ont été examinés et 12 entités sanctionnées en 2005. L'office des marchés publics a contribué à la résolution de 281 **litiges** entre entités adjudicatrices et attributaires en 2005. Le **contrôle ex post** des activités de marchés publics des entités adjudicatrices incombe également à cet office ; 78 pouvoirs adjudicateurs ont été contrôlés en 2005.

Les responsabilités de l'office des marchés publics sont organisées par la loi sur les marchés publics et par son statut, qui est un décret du ministère des Finances. L'office des marchés publics est indépendant dans ses décisions, mais en tant que filiale du ministère des Finances, il en dépend donc en partie sur certains aspects administratifs. Le directeur général de l'office des marchés publics signe les décisions sur les contestations et organise le travail de l'office. Il est nommé par le ministre des Finances. Le département de la supervision (11 membres) assure le respect de l'application et la fonction des recours, ainsi que le contrôle et la supervision. Le département des registres (7 personnes) est responsable des publications et de l'information. Le personnel de l'office des marchés publics se compose de fonctionnaires diplômés universitaires, à l'exception du secrétariat. Ils sont tous familiarisés avec la législation sur les marchés publics. Le budget annuel de l'office des marchés publics s'élève à environ 7,5 millions d'EEK (0,5 million d'euros). Il relève du budget général de l'État. L'existence d'une instance centrale de supervision, recours, contrôle, et information concentrant les informations et expériences est considérée comme la principale force de l'organisation centrale estonienne des marchés publics.

Certaines tâches relèvent des **responsabilités communes** du ministère des Finances et de l'office des marchés publics. Elles englobent l'élaboration d'une **politique** nationale de marchés publics, la publication et la distribution des informations législatives et politiques, le conseil au gouvernement en matière de politique de marchés publics et l'organisation d'un programme de formation national pour le secteur public, les entreprises de services publics et les soumissionnaires.

Intenter des actions de contrôle juridictionnel auprès des tribunaux pour infraction à la loi sur les marchés publics est une tâche qui incombe à la fois à l'office des marchés publics et au bureau de procureur. Ce dernier est toutefois exclusivement responsable des poursuites en cas de corruption et autres infractions pénales dans les dossiers de marchés publics. La contribution nationale à la commission UNCITRAL et l'AMP est la responsabilité commune du ministère des Finances et du **ministère des Affaires étrangères**. Le **ministère de l'Économie et de la communication** gère une liste de qualification. En 2005, environ 20 sociétés figuraient dans cette liste.

Les organes de recours pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, sont l'**office des marchés publics** et les tribunaux en dernière instance. Il existe un **projet visant à retirer** à l'office des marchés publics la **fonction de recours** en instituant un

organe d'examen spécial qui ne partagerait que le personnel d'assistance technique avec cet office.

Il n'existe aucune centrale d'achat en Estonie.

6. Finlande

Il s'avère que la Finlande possède une structure de marchés publics **décentralisée** impliquant de nombreux protagonistes. Le ministère des Finances et le ministère du Commerce et de l'industrie (département du commerce) sont les principaux acteurs administratifs de la plupart des questions nationales de marchés publics. La taille du marché finlandais d'achat public est d'environ 15 % du PIB (quelques 22 milliards d'euros).

Le département budgétaire du ministère des Finances est chargé de la conduite générale, notamment élaborer et diffuser les politiques de marchés publics. La rédaction de contrats standards incombe également à ce ministère (auparavant, au ministère du Commerce et de l'industrie). La conduite générale implique également d'élaborer les procédures et modalités des marchés publics, notamment l'approvisionnement et l'achat centralisés, avec la législation primaire et secondaire afférente. L'élaboration des procédures et modalités des marchés publics s'inscrit dans le cadre du programme de productivité du gouvernement national, lancé par le Conseil de l'État fin 2003 (le ministère des Finances coordonne et dirige ce programme). L'objectif de ce programme est une hausse globale de la productivité du gouvernement de l'État finlandais. Le ministère des Finances a délégué certaines fonctions d'élaboration importantes au trésorier de l'État, particulièrement pour la gestion financière et celle des effectifs. Au sein du ministère des Finances, la conduite et l'élaboration sont la responsabilité à la fois du département budgétaire (un ou deux membres) et du département de la gestion publique (deux ou trois membres). Le ministère des Finances délivre les directives générales et documents types des marchés publics ainsi que les conditions générales des contrats du gouvernement.

La législation primaire et secondaire, ainsi que les documents types des soumissions, sont rédigés par le **département du commerce du ministère du Commerce et de l'industrie**, qui est également responsable des contributions nationales aux comités consultatifs de l'UE, à la commission UNCITRAL et à l'AMP. Les données statistiques et autres sont recueillies par trois ou quatre fonctionnaires travaillant au département du commerce, division Marché intérieur, de ce ministère. Les ministères participent tous deux au réseau PPN. En 2005/2006, le ministère du Commerce et de l'industrie a conçu, **en collaboration avec Edita Plc**, un nouveau service de notification de marchés publics sur Internet (www.hankintailmoitukset.fi) pour les contrats inférieurs et supérieurs au seuil de l'UE. Ses premières applications ont été lancées au premier semestre 2006, mais certaines fonctions sont toujours en cours d'élaboration. Certaines grandes institutions (par exemple l'armée finlandaise) font appel à la gestion des marchés publics en ligne, conçue pour répondre à leurs besoins. (Note : la gestion centralisée des marchés publics en ligne en Finlande, à savoir soumission et commande, est envisagée, mais la décision de répandre largement l'usage de ces systèmes n'a pas été prise).

Le **ministère des Affaires étrangères** est l'interlocuteur de la Commission. **Les autres ministères** et grandes institutions ou agences nationales (telles que le ministère de la Défense et l'armée finlandaise, le ministère de l'Intérieur, l'Autorité routière finlandaise) conçoivent et mettent en œuvre leurs propres politiques, procédures et modalités de marchés publics pour leurs propres biens, services ou travaux.

Le conseil gouvernemental des marchés publics, nommé par le ministère des Finances, est responsable de plusieurs projets de développement des marchés publics (procédures, documents types et gestion en ligne). Il a également publié la *stratégie gouvernementale de marchés publics pour 2004*. Ce conseil se compose de membres issus de plusieurs ministères et de certains organes nationaux. Les ministères sont chargés de veiller à ce que cette stratégie soit

prise en compte dans leurs propres stratégies de marchés publics et mise en œuvre dans leur domaine de compétence. Quelques directives générales (par exemple un manuel général des marchés publics) sont élaborées par le ministère des Finances et le conseil gouvernemental des marchés publics, mais dans la plupart des cas, l'élaboration des directives et instructions des marchés publics incombe au ministère ou à l'organe ou agence en question.

L'**unité consultative des marchés publics** est un projet commun indépendant du ministère du Commerce et de l'industrie et de l'association des autorités locales et régionales finlandaises. Elle a débuté ses activités en 2004 et s'occupe à la fois d'autorités municipales et nationales, d'autres entités de gestion des marchés publics, d'entreprises et d'entrepreneurs. Elle leur prodigue des **conseils** gratuits sur la législation des marchés publics, l'application de la législation, les bonnes pratiques et l'importance d'un leadership stratégique pour la prestation et l'acquisition de services.

Les **organismes commerciaux de formation**, notamment HAUS Ltd. (détenu à 60 % par l'État), proposent une offre de stages de formation au secteur public, aux entreprises de services publics et aux soumissionnaires. HAUS Ltd. (www.haus.fi) est sous tutelle du ministère des Finances et très utilisé par le secteur public. En 2005 par exemple, HAUS Ltd. a organisé quelque 20 stages (généralement d'un ou deux jours) de formation aux marchés publics. Les municipalités finlandaises disposent d'une entreprise de formation semblable, appelée Efeko Ltd., www.efeko.fi.

Les projets d'orientations politiques d'une portée générale plus large sont préparés au sein de **comités** rassemblant des représentants des diverses composantes du gouvernement, des partis politiques et d'autres groupements d'intérêt. Ces autres groupements d'intérêt sont également invités à commenter les projets d'actes législatifs.

En raison de la nature indépendante de ses **municipalités**, la structure des marchés publics de la Finlande est véritablement décentralisée. Le marché local annuel des contrats publics pèse quelque 10 milliards d'euros. L'association des autorités locales et régionales finlandaises collabore étroitement avec ses municipalités sur de nombreux aspects importants des marchés publics. Elle propose par exemple une permanence de renseignement sur les questions juridiques et a **publié** plusieurs manuels et directives sur les marchés publics, ainsi que des notes d'orientation pour les municipalités.

L'**organe de recours** des marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, est la **Cour des marchés**. En 2005, la Cour des marchés a traité environ 250 dossiers liés aux marchés publics. Dans 10 % des cas, la Cour a envisagé d'accorder une indemnisation, ce qu'elle a fait dans environ 5 % des cas (soit une quinzaine). La Cour des marchés a examiné 508 plaintes contre des décisions portant sur des marchés publics.

Les activités de marchés publics font l'objet d'un audit annuel dans le cadre des audits financiers et de ratio coût-avantages réalisés par le **bureau national d'audit**. En 2005 le bureau national d'audit a procédé à 115 audits financiers et 25 audits de ratio coût-avantages. Les activités de marchés publics de l'entité adjudicatrice ont été contrôlées dans environ 30 % des audits financiers effectués. Environ 10 rapports d'audit de ratio coût-avantages ont examiné les activités de marchés publics d'entités adjudicatrices particulières. Le ministère de Commerce et de l'industrie et le bureau national d'audit remettent un **rapport annuel** au gouvernement sur le fonctionnement du système national de marchés publics.

L'État finlandais est doté **d'une instance centrale des marchés publics** (Hansel Ltd., voir www.hansel.fi). Hansel est une entreprise à but non lucratif détenue par l'État qui œuvre en tant que centrale d'achat en établissant des accords-cadres pour la fourniture de produits et services. Ces accords-cadres peuvent servir aux autorités des marchés publics telles que ministères et bureaux ministériels, ainsi qu'aux administrations et entreprises publiques. Hansel gère également ces **accords-cadres** qu'elle a signés et les commercialise auprès de ses clients

du secteur public. Actuellement, Hansel Ltd emploie environ 50 personnes. Elle fonctionne exclusivement comme instance centrale des marchés publics du gouvernement ; elle ne traite pas avec les municipalités. Hansel fait partie de la branche administrative subordonnée au ministère des Finances. Elle offre ses services à 13 ministères, 117 offices comptables nationaux (avec environ 1 000 départements/entités adjudicateurs) et entre 10 et 20 administrations et entreprises d'État. En 2005, la valeur des marchés publics gérés par la centrale (structures) de Hansel s'est élevée à 211 millions d'euros (contre 154 en 2004). Hansel Ltd exploitait 53 accords-cadres en 2005. Certains ministères exploitent des accords-cadres distincts.

Un ou deux **PPP** ont été facilités par le ministère du Transport et des communications. En Finlande, les PPP n'ont été utilisés (du moins par le gouvernement national) que pour des projets de construction routière particulièrement importants.

7. France

La France est dotée d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, mais avec une institution principale au niveau central, le Département des marchés publics (DMP) de la Direction des affaires juridiques (DAJ). Cette direction relève du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Certaines fonctions sont confiées à d'autres institutions, notamment le contrôle juridictionnel et les fonctions de centrale d'achat.

Le département des marchés publics est responsable de la rédaction de la législation primaire et secondaire, des modèles de cahiers des charges et contrats-types (pour partie). Il est également chargé d'élaborer la politique des marchés publics et de préparer les guides d'application et instructions. D'autres ministères ou institutions peuvent rédiger des documents pour leur propre usage ou pour les contrats de toute entité dont les activités sont de leur ressort. Le ministère de la Culture a par exemple établi un contrat-type pour les services architecturaux. En matière de consultation, la DAJ prépare normalement une version préliminaire d'un décret, qui est envoyée aux autres administrations impliquées dans les marchés publics (ministères de l'Intérieur, de la Défense, de la Santé, des Travaux publics), et la met également sur son site Web pour consultation publique. Elle en prépare ensuite une version amendée prenant en compte (dans la mesure du possible) les commentaires reçus. Une fois adoptée par le gouvernement, cette version est envoyée au Conseil d'État, qui peut proposer des amendements. Le gouvernement n'est pas lié par l'opinion du Conseil d'État, mais en tient généralement compte. La DAJ est **l'interlocuteur** de la Commission et organise la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, à la commission UNCITRAL, à l'AMP et au réseau PPN. **Conseiller** le gouvernement en matière de politique des marchés publics est une autre tâche de la DAJ, qui prodigue également des conseils juridiques ou autres aux pouvoirs adjudicateurs et aux entreprises de services publics. Une cellule d'information spécialisée rattachée à la direction de la comptabilité publique (au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie) prodigue des conseils et informations à toute autre entité. Une force du système central français des marchés publics est que n'importe quel agent chargé de rédiger ou d'attribuer un contrat public peut facilement se faire conseiller ou renseigner sur la législation des marchés publics par la DAJ ou la cellule d'information. La DAJ n'organise pas d'activités de formation et recherche de manière permanente, mais peut organiser des séminaires si le code des marchés publics a été modifié.

La DAJ a été instaurée en 1998 par un **décret du Premier ministre**. Conformément à la constitution, les règles à appliquer par les administrations d'État peuvent être promulguées par décret. Le gouvernement est habilité par un décret-loi (sans devoir demander au parlement d'adopter une loi) à soumettre les autorités locales à appliquer les mêmes règles et procédures que l'État. Le **directeur de la DAJ** est nommé par décret et rend compte auprès du ministre. La DAJ se compose de quatre sous-directions : Commande publique, Droit privé, Droit public et droit international, Droit économique et valorisation. Seule la première sous-direction s'oc-

cupe des marchés publics ; elle compte **trois unités** : Bureau de la législation générale et des sujets internationaux, Bureau du conseil aux acheteurs publics, et Bureau de la prospective et des affaires techniques. Son budget annuel, d'environ 3,6 millions d'euros, fait partie du budget gouvernemental ou ministériel général. À partir de 2006, le budget sera déterminé sur la base d'un programme d'objectifs. La Commission nationale des marchés publics est également rattachée à la DAJ. Environ 40 personnes travaillent pour la direction des marchés publics, 18 pour la commission nationale. Trente **fonctionnaires** de la sous-direction des marchés publics de la DAJ sont diplômés universitaires.

Un organe de surveillance des marchés publics (**observatoire économique des marchés publics**) a été instauré en novembre 2005. Il travaillera en étroite collaboration avec la DAJ. La Mission d'appui aux contrats de partenariat public-privé a été instaurée en 2004. Fin 2005, 40 projets étaient à l'étude. Les avis de marché peuvent être envoyés directement au JO par les entités adjudicatrices, ou via le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics*. En 2004, 38 921 appels d'offres sont parus au JO. Plusieurs entités publiques ou privées organisent des **cours** sur la législation des marchés publics ou des aspects plus pratiques. Les municipalités et plus généralement tous les organes régis par le droit public peuvent se regrouper afin d'attribuer des contrats ou des accords-cadres.

La France ne possède qu'un seul **organe central d'achat** l'UGAP (Union des groupements d'achat publics), qui peut fournir des marchandises à tous les pouvoirs publics. Il existe en outre plusieurs centaines de groupements locaux qui effectuent des activités semblables. Le chiffre d'affaires de l'UGAP en 2004 était de 668 millions d'euros, répartis sur 33 000 clients dont 8 500 municipalités (de moins de 5 000 habitants) et 6 300 écoles secondaires.

Les décisions en matière de marchés publics sont examinées par le système judiciaire.

8. Allemagne

L'Allemagne s'avère dotée d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, mais avec une institution dominante au niveau fédéral, qui est le ministère fédéral de l'Économie et de la technologie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, dit **BMW**i). Il collabore avec d'autres instances pour certaines fonctions.

Le BMWi rédige la **législation** primaire et élabore une politique fédérale de marchés publics. Il est également l'interlocuteur de la Commission, se charge de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et de la contribution nationale à la commission UNCITRAL, à l'AMP ainsi que d'autres **représentations internationales**. Par ailleurs, il publie et distribue des **informations** sur la législation et la politique, conseille le gouvernement fédéral sur la **politique** de marchés publics et recueille des **données** statistiques et autres, notamment pour les procédures de recours.

La rédaction de la législation secondaire est menée par le BMWi en coopération avec les **comités des marchés publics** (*Verdingungsausschüsse*), qui se composent de représentants des ministères fédéraux, régionaux et de municipalités, ainsi que d'organismes privés. Le but de cette procédure spécifiquement allemande, en place depuis les années 1930, consiste à prendre en compte l'opinion des divers protagonistes et à parvenir à un équilibre entre intérêt public et intérêts du secteur privé. Certains arguent néanmoins que ce système favorise les intérêts du secteur privé au détriment de l'intérêt public. Le processus consultatif en général est organisé sous forme de procédure écrite, complétée s'il y a lieu par des auditions. Le processus s'ouvre avec la transmission du projet aux États fédéraux, aux municipalités et aux fédérations professionnelles. Ceci leur donne la possibilité de renvoyer une contribution écrite. Une réunion peut être organisée pour éclaircir des points.

Les procédures et modalités standard sont élaborées par le BMWi en coopération avec le **ministère fédéral des Transport, du bâtiment et de l'urbanisme** (*Bundesministerium für Verkehr*,

Bau und Stadtentwicklung, dit **BMVBS**), le **service de coopération et de consultation pour l'informatique dans l'administration fédérale** (*Koordinierungs und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung*, dit KBSt) et la **centrale d'achat du ministère fédéral de l'Intérieur** (*Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern*, dit BeschA). La rédaction des documents types de soumissions et de contrats incombe au BMWi, au BMVBS, au KBSt et à la BeschA, alors que les directives et instructions sont préparées par le BMWi, le BMVBS et la BeschA. Le BMWi, les ministères des États fédéraux et les centres de consultation en matière de marchés publics (*Auftragsberatungsstellen*) des chambres de l'industrie et du commerce et des chambres des métiers prodiguent des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires. Des représentants du BMWi et du ministère fédéral de l'Intérieur (*Bundesministerium des Innern*, dit BMI), organes subordonnés compris, assistent à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics.

Chaque entité adjudicatrice décide du recours à des procédures moins concurrentielles, aux dérogations, prolongements de délai ou procédures accélérées, etc. Il existe toutefois une supervision de l'État, par le biais de l'échelon administratif supérieur respectif, de la légalité ou de la pertinence des opérations administratives.

Les **listes de qualification** concernant les contrats de travaux sont administrées par le *Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen*, association d'entités adjudicatrices, de soumissionnaires et de sociétés commerciales pour la pré qualification d'entreprises de construction. À l'heure actuelle, 33 entreprises figurent sur la liste, qui a vu le jour en 2006.

Une législation fédérale des **listes noires** est à l'étude. Elle existe au niveau régional en Rhénanie du Nord-Westphalie, et il existe des listes noires sous forme de directives dans divers ministères fédéraux et au niveau régional.

Au niveau fédéral, l'**achat centralisé** est confié à la BeschA, à l'office fédéral des techniques de l'armement et des approvisionnements (*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*) et au service des achats de l'administration douanière (*Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung*). Au niveau infranational, il existe plusieurs formes d'achat centralisé.

L'office administratif fédéral (*Bundesverwaltungsamt*) dirige le bulletin électronique des marchés publics nationaux (www.bund.de), qui a publié 4 285 contrats en 2005. Il existe également un large éventail de possibilités éditoriales nationales ou infranationales supplémentaires pour les entités adjudicatrices. Citons par exemple la revue allemande de publication des annonces légales (*Deutsches Ausschreibungsblatt*, ex-*Bundesausschreibungsblatt*), qui a publié environ 35 000 contrats.

L'**académie fédérale de l'administration publique** (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern*) organise des programmes de formation destinés aux pouvoirs adjudicateurs ; il existe également un large éventail de programmes de formation au niveau régional.

L'**enseignement et la recherche** indépendants dans les universités, les établissements de formation et par le biais d'entreprises privées sont facilités par des organismes comme les centres de consultation en matière de marchés publics (*Auftragsberatungsstellen*). Ces centres sont des coentreprises du secteur public et des chambres de commerce qui répondent au besoin de conseiller les soumissionnaires en période de budgets publics serrés. Cette possibilité en partie privatisée de solliciter des conseils est considérée comme nécessaire car sinon, trop d'offres risqueraient la disqualification. Il existe un large éventail de programmes de recherche spécifiques.

Les **organes de recours** pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, sont les **chambres des marchés publics** (*Vergabekammern*). L'examen des déci-

sions en matière de marchés publics est mené par les **instances de contrôle des marchés publics** (*Vergabeprüfstellen*) selon le § 103 de la loi anti-trust (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, dite GWB). Elles proposent une voie de recours alternative et facultative qui, dans la pratique, est cependant rarement utilisée. Le parquet (*Staatsanwaltschaften*) est chargé des poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales dans les dossiers de marchés publics. Le contrôle juridictionnel des décisions en matière de marchés publics est aux mains d'environ 20 **cours d'appel** (*Oberlandesgerichte*). Sur 1 348 décisions prises par les chambres des marchés publics, 286 ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel par les cours d'appel.

Il n'existe aucun projet de modifier la structure décentralisée du système de marchés publics allemand. L'achat centralisé des fournitures et services normalisés peut être renforcé dans le cadre de projets de gestion des marchés publics en ligne portant sur des accords-cadres.

9. Hongrie

La Hongrie s'avère posséder une structure de marchés publics **centralisée**, l'institution dominante étant le conseil des marchés publics, instauré en 1995. La structure actuelle étant considérée comme adéquate pour faire face à ses missions présentes, aucun changement important n'est prévu dans un futur proche.

Le **conseil des marchés publics** a été établi par la loi sur les marchés publics de 1995. Sa base légale actuelle est la loi sur les marchés publics de 2003. Le conseil des marchés publics est une **instance administrative autonome** qui, en vertu de l'article 374 (1), n'est subordonnée qu'au parlement. Ses membres sont nommés par des représentants des trois protagonistes, à savoir soumissionnaires, entités adjudicatrices et représentants des intérêts publics, en proportions égales. La loi désigne les organismes et personnes habilités à en nommer les membres. Les membres élisent un président pour un mandat de cinq ans à la majorité des deux tiers et un vice-président pour deux ans à la majorité simple. Le budget du conseil est alloué séparément dans le budget annuel sur approbation préalable du parlement. A l'exception du président, les membres du conseil des marchés publics ne sont pas employés à plein temps. Le conseil doit siéger au moins six fois par an et son organe de travail, le conseil des marchés publics, émet des **recommandations** pour résoudre les problèmes récurrents en appliquant la législation sur les marchés publics.

Le président du conseil délivre des **briefings** sur les questions pratiques. Ces documents, qui n'ont pas force de loi, sont publiés dans le *bulletin des marchés publics* et sur le site Web du conseil. En 2005, le conseil des marchés publics a publié 21 briefings du président et une recommandation. Cette même année, il a prodigué des conseils juridiques écrits sur environ 500 dossiers, et répondu à une moyenne de 50 appels téléphoniques par jour. Autant les entités adjudicatrices que les soumissionnaires peuvent solliciter l'avis du conseil des marchés publics. Une **liste d'opérateurs agréés**, conformément à l'article 52 de la directive 2004/18/CE, est également gérée par le conseil des marchés publics. En 2005, 140 entreprises figuraient sur cette liste. Le conseil des marchés publics participe aux **activités internationales** (par exemple aux comités consultatifs de la CE [CCMP], au laboratoire d'apprentissage des marchés publics de l'UE et au réseau PPN), à l'exception de la contribution nationale à la réglementation internationale (AMP, UNCITRAL). Par ailleurs, il recueille des **données** statistiques et autres. Il tient également une liste officielle des consultants, conciliateurs et entités adjudicatrices en matière de marchés publics (liste comptant 8 241 entrées en 2005), ainsi qu'une **liste de soumissionnaires** exclus des procédures d'adjudication en vertu d'un jugement définitif des organes de recours. Actuellement, cette liste est vide. Le conseil des marchés publics est responsable de la **publication des avis** dans le *bulletin*, où ils paraissent en même temps que les avis de marché publiés par les entités adjudicatrices hongroises dans le JO. Le conseil vérifie si les avis sont conformes aux termes de la législation sur les marchés publics. Environ 25 000 avis ont été pu-

bliés en 2005. Le conseil communique également au **JO** les avis de marché des entités adjudicatrices hongroises (991 en 2005). Le conseil des marchés publics **publie** d'importants amendements législatifs en matière de marchés publics dans le bulletin et sur son site Web, le libellé officiel des amendements étant publié dans la *gazette officielle hongroise*. Selon la loi sur les marchés publics, le conseil doit **rendre compte** de ses activités au parlement.

En ce qui concerne la **gestion des marchés publics en ligne**, le seul mode de diffusion électronique des avis est le système de gestion des avis qu'exploite le conseil. D'autres fonctions électroniques n'ont pas encore été mises en service. Des règles globales n'ont été édictées jusqu'ici que pour les enchères électroniques et les systèmes d'acquisition dynamiques ; les règles détaillées ne sont pas encore fixées. En 2005, environ 6 à 8 % des avis ont été expédiés électroniquement, pour publication par les entités adjudicatrices ou leurs représentants. Quant aux marchés publics dépassant les seuils de la CE, il est obligatoire depuis le 1er janvier 2005 d'impliquer les consultants officiels en marchés publics au moins dans la préparation et la rédaction de l'avis et de la documentation. Le conseil des marchés publics gère une **liste** d'environ 500 **consultants officiels en marchés publics** ; 357 y ont été inscrits en 2005. Les conditions d'agrément en tant que consultant (par exemple l'expérience professionnelle, les qualifications en matière d'assurance) sont énoncées dans la loi sur les marchés publics et deux décrets ministériels. Le conseil des marchés publics veille au respect des critères.

Dans tous les cas, la création de la **législation** est précédée d'un processus consultatif impliquant, outre les ministères, les organes représentatifs. Selon la loi sur les marchés publics, tous les projets d'actes législatifs portant sur les marchés publics doivent être soumis à l'avis du conseil des marchés publics. Conformément à l'article 3 de la directive 89/665/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours, le conseil des marchés publics est l'interlocuteur de la Commission. Une procédure de conciliation est lancée via le conseil des marchés publics, mais pas par ce dernier.

L'organe de travail du conseil des marchés publics est le **secrétariat**, supervisé par le secrétaire général et divisé en diverses unités. Le secrétaire général a été nommé par le Conseil en 1995, avec un mandat indéfini. L'article XXIII de la loi de 1992 sur le statut juridique des fonctionnaires régit les cas où les postes de la fonction publique doivent être pourvus sur concours général, ce qui s'applique au personnel du secrétariat. Le secrétariat prépare et met en application les décisions du conseil des marchés publics et s'acquitte des tâches relevant directement de la loi ci-dessus sans instructions directes du conseil. L'**unité juridique** (6 personnes) est chargée de prodiguer des conseils juridiques, d'élaborer les projets de recommandation du conseil et les briefings du président, de gérer la liste de conciliateurs et de préparer les contrats. L'**unité des relations internationales** (3 personnes) **et de la formation** (2 personnes) est chargée des rôles suivants :

- Elle représente le conseil des marchés publics lors des manifestations internationales.
- Elle répond aux questions en provenance de l'étranger.
- Elle participe au travail du comité consultatif de l'UE (CCMP) et des groupes de travail, au réseau PPN et à d'autres initiatives.
- Elle contribue à la formation aux marchés publics, aide à établir les critères professionnels et des concours, supervise la qualité de la formation et publie les informations sur les activités de formation.
- Elle gère la liste de consultants officiels en marchés publics et évalue les requêtes des consultants.

- Elle prépare des briefings sur la formation et les sujets internationaux.

Le **comité éditorial** (13 membres) est chargé de publier les avis dans le bulletin et de communiquer les avis concernant les procédures communautaires au JO, de réviser tous les avis sous l'angle de la législation des marchés publics, de renvoyer les avis où il manque des données et d'exploiter le système électronique de gestion des avis et le site Internet du conseil. Le **groupe Analyse économique** (2 personnes) s'occupe de la gestion et de l'analyse des statistiques sur les marchés publics. L'**unité financière** et le **directeur des ressources humaines** (9 personnes) planifient le budget du conseil des marchés publics, organisent les consultations avec le ministère des Finances et exécutent et contrôlent l'allocation budgétaire approuvée et s'occupent de la facturation, de la gestion de la masse salariale et des virements monétaires. Ce dernier est chargé de gérer la liste nominative des fonctionnaires, les déclarations de patrimoine, les qualifications et mutations des postes ainsi que les concours et d'aider à sélectionner le personnel. Enfin, le **contrôleur interne** procède à des audits financiers au sein de l'organisation.

La plupart des membres du personnel sont fonctionnaires, mais certains sont employés à temps partiel sous des conditions générales ou pour des missions spéciales. Selon la loi hongroise, les fonctionnaires doivent être titulaires d'un diplôme d'études secondaires, un diplôme professionnel de niveau moyen étant exigé pour les postes administratifs. Un fonctionnaire doit réussir un concours de l'administration publique (et les juristes réussir un concours de droit) dans un délai de trois ans après l'embauche. Les commissaires des marchés publics doivent être diplômés de l'enseignement supérieur, posséder trois ans d'expérience professionnelle et réussir un concours de droit ou d'administration publique. En 2005, il y avait 23 commissaires, et 33 membres du personnel du secrétariat étaient titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur. 23 membres dépourvus de diplômes de l'enseignement supérieur occupent des postes administratifs au secrétariat et dans l'instance arbitrale.

En 2005, le **budget** du conseil des marchés publics s'élevait à 1 035 400 000 HUF (l'équivalent de 4 090 065 euros). Le budget fait partie de la loi budgétaire annuelle. Le budget est préparé par le biais de consultations entre le personnel du secrétariat et le ministère des Finances, puis adopté par le parlement. Cependant, il tire également des revenus des **droits** et amendes (50 %). Les droits de publication, les frais de service d'administration publique liés à la tenue des diverses listes (liste des consultants officiels en matière de marchés publics, liste officielle des attributaires agréés, liste de conciliateurs) et les droits payables pour engager les procédures de révision génèrent des revenus pour le conseil des marchés publics. En outre, les ventes du bulletin reviennent également au conseil des marchés publics (bien que ces recettes soient nettement inférieures aux coûts de publication). Le décret gouvernemental 34/2004 fixe les règles des droits de publication : 8 000 HUF (environ 28 euros) pour un avis national ; 4 000 HUF + TVA par page (une page équivaut à environ 1 500 caractères) pour un avis communautaire. La raison de l'écart entre ces deux droits est que dans le cas d'une procédure communautaire, l'entité adjudicatrice ne paie que le contrôle de l'avis, car la publication au JO est gratuite. La loi sur les marchés publics fixe les droits administratifs, qui sont de 80 000 HUF (environ 280 euros) pour figurer sur la liste officielle des consultants en marchés publics, et sur la liste des conciliateurs. Le consultant officiel en marchés publics peut renouveler et certifier annuellement les activités exercées au cours de la période écoulée moyennant des droits de 30 000 HUF (environ 105 euros). Les droits à régler pour figurer dans la liste des attributaires agréés se montent à 150 000 HUF (environ 525 euros). Les droits administratifs à régler pour déposer un recours juridique sont de 150 000 (environ 525 euros) ou 900 000 HUF (environ 3 160 euros), selon la valeur du contrat et l'objet du dossier. Par ailleurs, 50 % des amendes infligées par l'instance arbitrale est perçue par le conseil des marchés publics ; le reste est versé au budget central.

Le département du droit civil, de la codification et du droit privé international du **ministère de la Justice et de l'ordre public** rédige la législation primaire. Cette mission est confiée à un di-

recteur de service adjoint, dirigé par un secrétaire d'état et appuyé par trois conseillers juridiques (fonctionnaires). Les programmes et projets législatifs sont publiés sur sa page d'accueil par l'instance chargée du domaine concerné. Quand des projets d'actes législatifs amendent au moins un cinquième des dispositions d'une loi existante, le rédacteur doit publier la loi à amender sur sa page d'accueil, en indiquant la date butoir pour adresser les commentaires. N'importe qui dispose de quinze jours pour exprimer un point de vue et soumettre une proposition sur les programmes et projets publiés. Le rédacteur de la législation doit publier sur sa page d'accueil une évaluation et un résumé des opinions et motiver le rejet éventuel de certaines opinions (sauf pour les opinions manifestement infondées). Le rédacteur n'est pas tenu d'apporter des réponses individuelles. Ensuite, il envoie le projet directement aux organismes intéressés, qui disposent d'un délai pour adresser leurs commentaires. Le rédacteur peut également engager des consultations verbales avec les organismes intéressés. La rédaction et la préparation de la législation secondaire incombent au ministère spécifique, mais en étroite collaboration avec le personnel du ministère de la Justice et de l'ordre public. Le ministère de la Justice et de l'ordre public est également responsable de la contribution nationale à la commission UNCITRAL.

La **politique de marchés publics** relève de la responsabilité du ministère de la Justice et de l'ordre public, du conseil des marchés publics et d'autres ministères. La contribution nationale aux **comités consultatifs de l'UE** est organisée par le ministère de la Justice et de l'ordre public, le conseil des marchés publics et, pour le groupe de travail sur l'électronique du CCMP (outre les organes mentionnés ci-dessus), la direction des services centraux et le centre de gouvernance électronique du cabinet du Premier Ministre. Le ministère de la Justice et de l'ordre public et le conseil des marchés publics participent au réseau **PPN**. En ce qui concerne les procédures d'infraction, selon l'article 226 du traité de la CE, le ministère des Affaires étrangères (ex-bureau des affaires européennes) est l'interlocuteur de la Commission. La **contribution nationale à l'AMP** relève de la Représentation permanente à l'OMC.

Le **comité du parlement** peut permettre la non-application de la loi sur les marchés publics quand le dossier relève du secret d'État, des services secrets et de la sécurité nationale. La loi sur les marchés publics donne au président du **conseil arbitral des marchés publics** (voir ci-dessous) le droit d'exercer **aux côtés du conseil des marchés publics** pour superviser les procédures négociées et simplifiées (pour les services de catégorie II/B) sans publication préalable. Le Président du conseil arbitral des marchés publics a été informé à 1 220 occasions d'intentions d'appliquer une procédure négociée ou simplifiée sans publication de préavis.

L'achat centralisé des autres entités adjudicatrices est aux mains de la **direction des services centraux**. Il est obligatoire pour environ 1 000 institutions de se procurer leurs biens et services par le biais de cette direction. Par ailleurs, d'autres entités adjudicatrices peuvent rejoindre le système volontairement ; 900 ont fait ce choix en 2005. Environ 12 % des entités adjudicatrices hongroises ont eu recours à l'achat centralisé en 2005, et la valeur des biens et services obtenus par la direction des services centraux s'est élevée à 65 milliards d'HUF (257 millions d'euros), soit environ 5 % de la valeur totale des marchés publics en Hongrie. Entre le 1er mai 2004 et le 15 janvier 2006, seule la direction des services centraux pouvait conclure un **accord-cadre** relevant des pouvoirs adjudicateurs classiques au-dessus des seuils de la CE ; en dessous de ces seuils, n'importe quelle entité adjudicatrice y était autorisée. A compter du 1er mai 2004, les entreprises de services publics ont également pu utiliser des accords-cadres pour les contrats dépassant les seuils. Depuis le 15 janvier 2006, toutes les entités adjudicatrices peuvent utiliser cette procédure.

Divers **programmes de formation** sont organisés, principalement par le **secteur privé**, et supervisés par des organismes spécifiques. Des cadres du conseil des marchés publics enseignent durant ces stages et président les conseils d'examen des stages pour experts en marchés publics. La formation des fonctionnaires est mise en œuvre sous la direction du conseil des mar-

chés publics. En 2005, les divers établissements de formation ont organisé environ 80 stages pour experts en marchés publics (formation professionnelle agréée de 220 heures maximum.) En 2005, 1 339 personnes ont suivi les stages pour experts en marchés publics. Les marchés publics sont au cœur des programmes des **universités et instituts** (soit comme volet d'un domaine pertinent, soit comme matière indépendante). Outre les stages pour experts en marchés publics, les établissements privés organisent également d'autres types de stages de formation. Le conseil des marchés publics publie sur sa page d'accueil les informations sur les activités de formation qui lui sont signalées. Le conseil des marchés publics, le ministère de la Justice et de l'ordre public ainsi que d'autres ministères et organes publics participent à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics. Le conseil des marchés publics a participé à environ 20 événements de ce type en 2005. En sus des stages de formation **privés**, il existe également des publications éditées par des entreprises privées ; il est possible de s'abonner via Internet aux bulletins des marchés publics (diffusés par plusieurs entreprises privées) : un courriel des actualités hebdomadaires des marchés publics est adressé aux abonnés.

L'**organe de recours** des marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, est le **conseil arbitral des marchés publics**, qui possède la même structure que le conseil des marchés publics. Ce conseil (ainsi que les cours, lors de l'examen des décisions du dit conseil) peuvent infliger des amendes en vertu de la loi sur les marchés publics. L'amende ne peut pas dépasser 30 % de la valeur du contrat en question. Dans la pratique cependant, elle ne dépasse jamais 5 % de la valeur du marché, généralement entre 3 500 et 7 000 euros. Si la procédure de marchés publics a été ignorée sans justification et avec préméditation, l'amende ne doit ni être inférieure à 7 000 euros ni dépasser 30 % de la valeur du contrat, et dans le cas d'une personne physique, 700 euros environ. En 2005, le conseil arbitral des marchés publics a infligé des amendes dans 321 cas (des infractions à la législation ont été constatées dans 452 cas). Il peut également imposer des frais administratifs dans le cadre de la procédure de révision. En vertu de l'article 338 de la loi sur les marchés publics, le conseil peut infliger une amende procédurale comprise entre 50 000 et 500 000 HUF (environ 198 à 1 975 euros) à l'acteur de la procédure de marchés publics si a) il fournit de fausses données ou dissimule des données qui seraient primordiales pour le jugement du dossier ; b) ne fournit pas certaines informations, ou pas dans le délai imparti ; c) fait obstruction à l'accès à des documents concernant l'activité économique, professionnelle, ou de marchés publics ; d) fait une déclaration manifestement infondée concernant l'exclusion, ou, au cours de la même procédure, fait à plusieurs reprises une déclaration injustifiée envers le même commissaire arbitral. L'amende peut être infligée à plusieurs reprises. En 2005, il y a eu neuf procédures de conciliation.

Le conseil arbitral des marchés publics agit de concert avec le conseil des marchés publics. Les commissaires arbitraux occupent leur poste en tant que **fonctionnaires** à plein temps. Les trois membres qui composent le comité chargé de se prononcer dans le cadre des procédures de révision sont nommés par le président du conseil arbitral. En 2005, 79 personnes travaillaient au conseil arbitral des marchés publics et au secrétariat. Le personnel du conseil arbitral des marchés publics est recruté sur concours public ; le contrat est à durée indéterminée. Les commissaires arbitraux sont nommés et limogés par le conseil des marchés publics. Le président et le vice-président du conseil arbitral des marchés publics sont élus parmi les commissaires arbitraux par le conseil des marchés publics, à l'issue d'un concours, pour un mandat de cinq ans.

Selon la loi sur la procédure pénale, quiconque entend parler d'une infraction peut déposer une plainte. Selon la loi sur les marchés publics, si le conseil arbitral des marchés publics soupçonne qu'un délit a été commis, il doit en informer le service d'enquête compétent. Les organismes chargés des audits des activités de marchés publics des entités adjudicatrices sont le

bureau national d'audit, le bureau de contrôle gouvernemental, les bailleurs de fonds et pourvoyeurs d'assistance budgétaire de l'UE et les services administratifs centraux régionaux.

La **cour municipale** est responsable du **contrôle juridictionnel** des décisions en matière de marchés publics en première instance ; en deuxième instance, cette responsabilité incombe à la **cour d'appel municipale**. En 2005, 244 décisions ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel.

10. Irlande

L'Irlande est dotée d'une structure de marchés publics semi-centralisée, mais avec une institution principale au niveau central, la **cellule nationale de politique des marchés publics**, qui fait partie du ministère des Finances.

La **cellule nationale de politique des marchés publics** est responsable de la rédaction de la législation primaire et secondaire, de l'élaboration des procédures et modalités standard, de l'élaboration des documents types de soumissions (quand ceci se fait centralement) et de contrats, de l'élaboration de la politique de marchés publics et de la préparation des directives et instructions. Les divers protagonistes sont impliqués dans le processus législatif par le biais de comités des personnels/responsables des marchés publics, du **comité des contrats gouvernementaux**, des **réseaux de gestion des marchés publics en ligne** et d'un organe représentatif, le **forum des marchés publics d'Irlande**. La cellule nationale de politique des marchés publics est l'**interlocutrice** de la Commission, prépare la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE et participe au réseau PPN. La cellule nationale de politique des marchés publics est également chargée de recueillir les données statistiques et autres et de préparer les guides pratiques, dont deux ont été compilés en 2005. En outre, elle tient une liste de responsables des acquisitions agréés, conseille le gouvernement fédéral en matière de politique de marchés publics et prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices et aux entreprises de services publics (*Office of the Attorney General for formal legal advice*, Bureau du procureur général chargé des conseils juridiques formels). La cellule nationale de politique des marchés publics parraine par ailleurs un stage de formation postuniversitaire aux marchés publics qui débutera en septembre 2006. L'instance est financée par le budget général du gouvernement voté par le parlement. Elle compte actuellement 11 ou 12 membres : un responsable, un conseiller professionnel en construction, cinq cadres intermédiaires et quatre à cinq employés de bureau.

Le **service de la santé (Health Service Executive)** est doté d'une **agence des marchés publics** qui, pour le secteur de la santé, se charge d'un grand nombre des fonctions de la cellule nationale de politique des marchés publics mentionnées ci-dessus. Le **ministère des Entreprises, du commerce et de l'emploi** est responsable de la contribution nationale à l'AMP. Sa portée est très limitée, l'apport du pays se reflétant principalement dans sa contribution à la Commission de l'UE. L'**institut de l'administration publique** organise un programme de formation national pour le secteur public et les entreprises de services publics. En 2005, le programme comprenait un stage de 20 jours pour 20 personnes, qui ont toutes passé un examen. La même année, l'**unité de formation de la fonction publique** a organisé quatre stages de deux jours pour 60 personnes chacun. **Les sociétés de conseil** et cabinets juridiques **du secteur privé** dispensent de nombreux stages à court terme. L'**agence des TCI du ministère des Finances** et le **conseil des services informatiques aux collectivités territoriales** facilitent certains accords-cadres, dont trois en 2005. Par ailleurs, 20 projets environ (à financement privé, pour un montant de 20 millions d'euros) faisaient l'objet d'un marché public ou étaient en chantier. Trois projets de marchés publics en ligne ont été gérés en 2005.

L'**office des travaux publics/agence des fournitures gouvernementales** centralise la gestion des marchés publics d'environ 30 départements et bureaux, soit très approximativement 3 % du marché global. Une faible proportion des achats centralisés est effectuée dans la région orientale par le **service de la santé**.

La **Haute Cour** est un organe de recours des marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, qui traite trois ou quatre dossiers par an.

Historiquement, la structure irlandaise de gestion des marchés publics est essentiellement décentralisée. Cependant, depuis son instauration en 2002, la cellule nationale de politique des marchés publics promeut une approche nationale plus stratégique des marchés publics. Ceci implique de conférer à la fonction une assise plus professionnelle, de synthétiser les exigences le cas échéant, et d'envisager la création d'une **unité opérationnelle nationale**. Ceci pourrait nécessiter davantage de centralisation et de collaboration au niveau national. Cette stratégie comprend la mise en place d'une structure qui faciliterait l'utilisation appropriée des soumissions et achats en ligne.

11. Italie

L'Italie s'avère dotée d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, mais toujours dominée par deux institutions : l'autorité des travaux publics et le CONSIP (à l'origine abréviation de *Concessionaria Servizi Informatici Pubblici*, voir ci-dessous). Des fonctions importantes sont également attribuées au parlement, au Conseil des ministres, au ministère de l'Infrastructure, aux régions et aux provinces autonomes, à l'autorité anti-trust, au département des politiques communautaires, au centre italien des statistiques (ISTAT) et à l'institut des études et analyses économiques (ISAE). Par ailleurs, le pays possède une structure de marchés publics **organisée verticalement** où les régions, provinces et municipalités se chargent des marchés publics locaux.

L'**autorité des travaux publics** est une autorité indépendante qui rend compte au parlement. Elle a été instituée par la loi n° 109 du 11 février 1994 et établie en janvier 1999. L'autorité des travaux publics est un organe collégial composé de cinq membres qui prennent les décisions au scrutin majoritaire. La loi octroie à cette autorité la supervision et le contrôle généraux des procédures de marchés publics. Sa finalité consiste à veiller à la ponctualité, à la justesse et à la transparence des procédures administratives publiques, ainsi qu'au ratio coût-avantages de la gestion des marchés publics. Un autre objectif consiste à souligner les domaines où il est possible d'améliorer la rentabilité et l'efficacité. La nouvelle loi n° 62/2005 a ajouté à ses fonctions la surveillance des contrats de services, fournitures et services publics, conformément aux directives 18/2004/CE et 17/2004/CE. L'autorité des travaux publics peut exiger des pouvoirs adjudicateurs et des entreprises privées qu'elles fournissent des données et informations sur le marché public en cours et sur les attributions de contrats de marchés publics. Elle supervise également les systèmes de qualification des soumissions et se charge de l'arbitrage des litiges (via la cour arbitrale indépendante).

Selon l'article 4 de la loi 109/94, les activités principales de l'autorité des travaux publics consistent à :

- a) superviser la compétence économique et financière dans l'exécution des marchés publics ;
- b) superviser la conformité aux règles primaires et secondaires au moyen d'audits et de contrôles par échantillonnage pour s'assurer de la justesse et de la validité des procédures d'adjudication ;
- c) procéder à un audit en cas de perte pour le Trésor ;
- d) informer à la fois le parlement et le gouvernement des cas particulièrement sérieux de non conformité ou de mauvaise application des règles concernées ;
- e) soumettre à l'administration de l'équipement public des suggestions d'amendement des réglementations ;

- f) remettre des rapports annuels au parlement et au gouvernement sur les irrégularités majeures concernant notamment :
 - le recours à l'attribution non concurrentielle de contrats
 - une publicité insuffisante
 - la fréquence des procédures d'attributions interrompues et des contrats modifiés
 - les ruptures de contrat au détriment des opérateurs et concessionnaires
 - l'augmentation anormale des contentieux
- g) superviser l'observatoire ;
- h) appliquer les sanctions ;
- i) superviser la sélection qualitative.

L'observatoire de l'autorité des travaux publics tient une **liste noire** où figuraient 2 993 soumissionnaires en 2005. L'autorité des travaux publics peut **infliger une amende** aux pouvoirs adjudicateurs qui enfreignent les règles des marchés publics, amende plafonnée à 50 000 euros. A ce jour, 151 cas ont été examinés en vue d'amendes éventuelles, et 36 pouvoirs adjudicateurs se sont effectivement vu infliger une amende. L'autorité des travaux publics a également pris des **mesures disciplinaires** contre 27 responsables de marchés au cours de la même année.

L'autorité des travaux publics a un **président** et quatre membres nommés conjointement par le président du sénat et le président de la chambre des députés. Le président du conseil est élu par les membres eux-mêmes. Chaque membre demeure en fonction pendant un mandat de cinq ans non renouvelable. L'autorité des travaux publics est divisée en **trois unités principales** : A) Le **secrétariat technique**, qui appuie toutes les activités de cette autorité en élaborant les documents ou réglementations interprétatifs. B) Le **service d'inspection**, qui constitue la branche opérationnelle de cette autorité ; il procède à des contrôles et enquêtes dans le domaine des travaux publics. C) L'**observatoire**, qui acquiert électroniquement les données et informations sur les marchés publics. En outre, il formule des coûts normalisés et fournit des statistiques ainsi que des analyses coûts-avantages afin de soutenir les activités de l'autorité des travaux publics. Il est organisé comme unité centrale dotée d'antennes régionales, d'où un certain degré de décentralisation verticale également. En 2006, l'autorité des travaux publics compte un effectif de 237 fonctionnaires, dont la majorité est diplômée en génie, droit ou économie. Environ 70 % du personnel est familiarisé avec la législation communautaire. L'autorité des travaux publics était financée par le budget général du gouvernement, mais seulement jusqu'à l'exercice budgétaire 2005. A partir de 2006, elle devra lever ses fonds auprès des pouvoirs adjudicateurs, par le biais des offres et soumissions, et auprès des sociétés de certification pour la sélection qualitative. Son budget se montait à environ 20 millions d'euros en 2005.

CONSIP : MISSION ET STRUCTURE

Le CONSIP est une société anonyme, entièrement et directement détenue par le ministère de l'Économie et des finances (MEF). Il n'a vocation à servir que deux pôles principaux de l'administration publique : la division informatique (TCI) et la division des achats en ligne de l'AP (DARPA).

Les missions principales du CONSIP consistent à :

- Aider à concevoir les processus d'organisation du ministère de l'Économie et des finances au moyen des technologies informatiques (à la suite du décret législatif de 1997) ;

- aider l'administration publique à mener à bien son programme de rationalisation des dépenses publiques en biens et services (à la suite des deux décrets ministériels de février 2000 et mai 2001).

Le CONSIP compte environ **500 employés**, dont 355 diplômés universitaires. Le conseil d'administration, nommé par le ministère de l'Économie et des finances, compte neuf membres, dont le président et le directeur général. Le CONSIP est divisé en 10 unités : contrôle et finances, affaires juridiques et d'entreprise, RH et organisation, identité d'entreprise, direction générale, exploitation, recherche et projet spécial, direction des finances publiques, direction informatique et direction des achats en ligne de l'AP.

La création en 2003 d'une **unité de recherches** composée d'économistes revêt un intérêt particulier. Les activités principales de cette unité sont les suivantes :

- Analyser les stratégies de marchés publics du CONSIP (TCI + DARPA) ;
- Étudier les formats d'enchères et de contrats novateurs destinés à améliorer la qualité des produits et services fournis via tous les contrats-cadres ;
- Publier les documents de travail (en particulier la plus récente publication : *Handbook of Procurement* ou *Manuel des marchés publics*, publié par Cambridge University Press) ;
- Organiser des séminaires avec des professeurs de renommée internationale spécialisés en conception de marchés publics et d'enchères (exemples de sujets traités : gestion des risques en matière de marchés publics, concurrence entre plateformes électroniques, confidentialité en matière économique et de marchés publics, marchés publics en Suède, aspects économiques et implications politiques, règles de notation).

CONSIP : PROGRAMME DE RATIONALISATION

Ce programme, qui vise à rationaliser les dépenses publiques, se fixe deux objectifs et cibles principaux :

1. Administration publique : établir une centrale d'achat pour améliorer l'efficacité des marchés publics, réduire les dépenses publiques et fournir une assistance consultative sur des projets d'AP précis. Le résultat escompté consiste à garantir à l'AP une gamme de biens et services qui optimise le compromis entre qualité et coût ;
2. Marché des fournitures : concevoir des instruments électroniques de gestion des marchés publics novateurs, aptes à réduire les coûts commerciaux en améliorant l'accès à un gros marché potentiel.

Les objectifs et stratégies du programme se répartissent sur trois niveaux principaux :

1. Efficacité et qualité du service, avec l'accent sur la qualité, en proposant un large éventail d'options dans les contrats et l'évaluation systématique du niveau de service ;
2. Simplification des processus au moyen d'une procédure d'adjudication raccourcie, d'un délai de commercialisation proche de zéro et de commandes en ligne ;
3. Baisse des coûts, par le biais d'économies d'échelle grâce à l'agrégation de la demande et à la normalisation des achats, et de compétitivité.

Les résultats escomptés sont « la transparence et le suivi à point nommé des dépenses d'AP » et « l'amélioration de la dynamique du marché ».

L'élaboration du programme repose donc sur trois axes principaux : (1) les contrats-cadres, (2) le soutien aux besoins spécifiques de l'AP, (3) le marché, appuyé par une plateforme informatique à haute performance exploitant la technologie d'Oracle.

Les pouvoirs adjudicateurs doivent considérer les contrats-cadres comme une base de référence ; s'ils ne parviennent pas à proposer sur le marché de meilleurs prix que ceux des contrats-cadres, ils sont obligés d'appliquer les contrats-cadres attribués par le CONSIP.

Les principaux résultats atteints en 2005 sont les suivants :

- Environ 45 000 « points d'achat » au sein de la totalité de l'administration publique ont eu la possibilité de passer des marchés publics via le CONSIP.
- Les contrats-cadres ont couvert 13,688 milliards d'euros de dépenses publiques, la valeur d'achat des contrats-cadres actifs s'élevant à 945 millions d'euros.
- Le marché en ligne a atteint une valeur d'achat globale de 29,8 millions d'euros impliquant 9 667 transactions.

Parmi les autres activités et résultats figure un prix décerné aux universités italiennes disposées à mettre en place un **Master en marchés publics en ligne**. Il s'adresse aux étudiants de troisième cycle, aux fonctionnaires et aux soumissionnaires du secteur privé. En 2005, deux universités ont lancé ce programme, avec 30 étudiants inscrits.

L'**initiative de portails d'information** est une importante coopération avec des associations d'entreprises nationales et locales. Elle vise à apporter à travers tout le pays un soutien constant et permanent aux entreprises, notamment aux PME, sur les différents aspects du programme de rationalisation des dépenses publiques en biens et services. Les acteurs impliqués (CONSIP, associations d'entreprises nationales et locales) élaborent les structures qui soutiennent la participation des entreprises au programme. En 2005, environ 100 portails d'information ont été instaurés et 12 inaugurations organisées. Le CONSIP se charge de l'assistance continue aux portails d'information au moyen d'une adresse de messagerie, d'un centre d'appel, d'un bulletin, d'un CD et d'une conférence téléphonique et sur le Web.

Le CONSIP envoie des **rapports** mensuels, trimestriels et annuels au ministère de l'Économie et des finances sur le programme de rationalisation des biens et services. En 2005, le **budget** attribué au CONSIP pour le programme de rationalisation se montait à 49,2 millions d'euros (hors TVA). Le budget fait partie du budget ministériel général et résulte d'un devis fixe couvrant les coûts fixes du programme (à savoir en personnel) et d'un devis variable couvrant les coûts des projets stratégiques novateurs.

La rédaction de la législation primaire incombe au **Parlement et au Conseil des ministres**, alors que la rédaction de la législation secondaire est confiée au **ministère de l'Infrastructure, aux régions et aux provinces autonomes**. Le ministère de l'Infrastructure, l'autorité des travaux publics et l'**autorité anti-trust** élaborent les procédures et modalités standard. Le ministère de l'Infrastructure, l'autorité des travaux publics et les régions sont chargées de rédiger les documents types de soumissions. L'élaboration d'une politique de marchés publics est la prérogative des gouvernements nationaux et régionaux. Le ministère de l'Infrastructure et l'autorité des travaux publics préparent les directives et instructions. L'interlocuteur de la Commission et le **ministère des Politiques communautaires**, qui s'occupe également de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE. L'autorité anti-trust, le ministère des Politiques communautaires, le CONSIP et l'autorité des travaux publics (chacun s'en tenant à ses propres fonctions) participent tous au réseau PPN (réseau des marchés publics) et à l'adoption et à l'application équitable des directives, instructions et suggestions de l'UE en matière de marchés publics. Le **centre italien des statistiques (ISTAT)** et l'**institut des études et analyses économiques (ISAE)** figurent parmi les nombreux organismes qui recueillent des données

statistiques et autres. L'autorité des travaux publics et l'autorité anti-trust conseillent le gouvernement en matière de politique de marchés publics. Le ministère de l'Infrastructure et l'autorité des travaux publics prodiguent des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires. A l'exception des contrats de travaux, où c'est l'autorité des travaux publics qui s'en charge, l'autorité anti-trust peut infliger des amendes.

Il existe des unités des marchés publics dans les ministères régionaux, les provinces et les districts, ainsi que des offices municipaux des marchés publics ou des offices de communautés de communes. Chaque entité locale possède un office des marchés publics dont la taille dépend du volume de marchés traité.

12. Lettonie

La Lettonie s'avère dotée d'une structure de marchés publics **centralisée**, le bureau de contrôle des marchés publics étant, avec le ministère des Finances, la principale institution responsable des projets d'actes législatifs. Des tâches importantes sont toutefois effectuées par d'autres institutions telles que le bureau de prévention et de lutte contre la corruption, le bureau national d'audit, le ministère de l'Économie et l'agence centrale de financement et d'adjudication. En 2006, le gouvernement a également instauré l'agence de gestion des marchés publics en ligne.

Le **bureau de contrôle des marchés publics** est un établissement public sous tutelle du ministère des Finances. Il exerce conformément à la loi sur les marchés publics, à ses propres réglementations et à d'autres législations. Le bureau de contrôle des marchés publics est chargé de **contrôler la conformité des marchés publics** aux obligations légales. Il élabore également les **procédures et modalités standard** et les documents types de soumissions et de contrats. Il élabore la **politique** nationale de marchés publics et prépare les directives et instructions. Il examine les plaintes portant sur les procédures de passation de marchés. Il est également l'**interlocuteur** de la Commission, se charge de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et de la contribution nationale à la commission UNCITRAL et à l'AMP (avec le ministère de l'Économie et des finances), ainsi que d'autres représentations internationales. Entre autres fonctions, il est également chargé de remettre au gouvernement un **rapport annuel** sur le fonctionnement du système de marchés publics (avec le ministère des Finances), de recueillir les **données** statistiques et autres, d'autoriser le recours à des procédures moins concurrentielles, à l'usage des dérogations, prolongements de délai et procédures accélérées (avec le cabinet des ministres et les pouvoirs adjudicateurs) et de préparer les directives (neuf en 2005). Le bureau de contrôle des marchés publics est également chargé de diriger le **bulletin** national des marchés publics, dont la publication et la vérification de la conformité des annonces (9 884 non conformes en 2005), de communiquer les avis des entités adjudicatrices et des entreprises de services publics au JO (1 592 en 2005), ainsi que de publier et distribuer les informations sur la législation et la politique des marchés publics (également publiées au Journal officiel du ministère des Finances, *Latvijas Vēstnesis*). Le bureau de contrôle des marchés publics **conseille** le gouvernement en matière de politique de marchés publics. Il prodigue également des conseils sur les accords-cadres. De surcroît, il prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires, et organise un programme de **formation** national à leur intention. En 2005, 59 séminaires ont été organisés, réunissant 2 025 participants au total. Le bureau de contrôle des marchés publics participe à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics (24 en 2005).

Le **directeur** du bureau de contrôle des marchés publics décide des dépenses, diffuse les directives internes et nomme ou limoge les agents et employés. Le **directeur adjoint** représente le bureau de contrôle des marchés publics en l'absence du directeur. Les **directeurs des départe-**

tements sont responsables du travail de leur département. Le directeur du bureau de contrôle des marchés publics est nommé par le ministre des Finances après confirmation par le cabinet de ministres ; le directeur adjoint et les directeurs sont nommés par le directeur. La **commission d'examen des plaintes** est constituée sur ordre du directeur pour chaque plainte. Il existe trois départements outre la commission d'examen des plaintes :

1. Le **service juridique** (8 personnes) examine les plaintes des soumissionnaires et représente le bureau de contrôle des marchés publics au tribunal dans les cas où les décisions de la commission font l'objet d'un appel.
2. Le **département méthodologique** se compose d'un directeur et de trois divisions :
 - Division méthodologique (2 personnes), qui prépare les explications de l'application de la loi sur les marchés publics et informe les entités adjudicatrices et les soumissionnaires sur l'application de ladite loi et d'autres règles pertinentes.
 - Division législation et enjeux Européens (3 personnes), qui prépare les projets de lois et réglementations.
 - Division contrôle (2 personnes), qui contrôle l'application de la loi sur les marchés publics et examine la conformité des procédures de passation de marchés avec ladite loi pour les candidatures des soumissionnaires qui ne peuvent être traitées par la commission d'examen des plaintes. Elle donne également son avis sur la conformité des procédures de passation de marchés avec la loi sur les marchés publics, sur demande de différentes institutions nationales.
3. Le **département de l'information** (10 personnes) se compose d'un directeur et de deux divisions : Avis et statistiques des marchés publics (7 personnes), et Développement des systèmes de marchés publics (2 personnes). La première division publie les avis de marché et les décisions, et recueille et examine les rapports statistiques des pouvoirs adjudicateurs. La seconde traite des questions de développement du système de marchés publics.

La **commission d'examen des plaintes** traite les plaintes des soumissionnaires et statue sur l'autorisation ou l'interdiction de signer un contrat de marchés publics (au moins trois personnes). Les **32 membres** du bureau se composent de 18 fonctionnaires et 14 autres employés. La moitié environ a suivi un parcours juridique, et un quart une formation en économie. Tous sont familiarisés avec les marchés publics, hormis le personnel commercial et administratif et les comptables. Le **budget** 2006, d'1 362 006 LVL (1 963 386 euros), fait partie du budget de l'État, avec une aide financière étrangère complémentaire de 2 millions de LVL (2 883 080 euros).

Certaines fonctions sont confiées à d'autres institutions. L'**agence nationale de gestion électronique des marchés publics** (10 personnes), qui a été instaurée le 2 janvier 2006 par une loi du cabinet, est responsable de l'organisation et de la gestion des systèmes de marchés publics électroniques. Elle est partiellement dépendante du **ministre des Missions spéciales des questions électroniques au gouvernement**, et y est partiellement subordonnée. Le directeur dirige les travaux de l'agence, gère son fonctionnement quotidien, élabore une stratégie, représente l'agence, recrute et licencie les employés, et se charge d'allouer les ressources financières. Le directeur est nommé par le ministre après un concours général, annoncé dans la gazette officielle. Il existe une division Marchés publics dont une section traite des aspects juridiques des nouveaux systèmes de passation de marchés en ligne, et une autre des Relations publiques. La division Fournitures techniques s'occupe des aspects informatiques et gère le système de passation de marchés en ligne. L'agence est en partie financée par le budget de l'État, et en partie par les recettes de ses services payants, ainsi que par l'aide financière étrangère. Pour les pouvoirs adjudicateurs, l'utilisation des systèmes de passation de marchés en ligne est gratuite.

Le **bureau de prévention et de lutte contre la corruption** est chargé d'évaluer les conflits d'intérêt et la corruption dans les procédures de marchés publics et d'engager des poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales sur des dossiers de marchés publics. Le bureau de contrôle des marchés publics et ce bureau coopèrent dans le domaine des marchés publics. Ils peuvent procéder à des audits des entités de gestion des marchés publics.

Le **bureau national d'audit de la république de Lettonie** est une cour des comptes collégiale indépendante. Il s'agit d'un élément fondamental du système financier de l'État qui sert les intérêts de la société en apportant une garantie indépendante de l'utilisation efficace et pertinente des ressources du gouvernement central et des collectivités territoriales. Le bureau national d'audit est l'une des six institutions constitutionnelles d'État en Lettonie. L'une de ses missions consiste à procéder à des audits des activités de marchés publics des entités adjudicatrices.

Le **ministère de l'Économie** est responsable des concessions et des PPP.

Le contrôle *ex ante* des contrats de marchés publics est une fonction qui incombe à l'**agence centrale de financement et d'adjudication**, 263 contrats ayant fait l'objet d'un contrôle de ce type en 2005.

La **rédaction de la législation primaire et secondaire** incombe au **ministère des Finances**. Certains **groupes d'intérêt** (par exemple l'association lettone du bâtiment, l'association lettone des collectivités territoriales, l'association lettone des concessionnaires automobiles agréés, l'association lettone des assureurs et l'organisation *Liberté verte*) contribuent au développement du système de marchés publics en préparant des documents ou en participant au processus législatif.

Il n'existe aucun **organe central** d'achat unique. En 2004, 20 pouvoirs adjudicateurs ont mené 128 procédures d'achat centralisées pour 134 autres entités adjudicatrices. En 2004, 21,7 millions de LVL (31,3 millions d'euros), soit 4 % du marché des contrats publics, ont fait l'objet d'achats centralisés.

Le **contrôle juridictionnel** des décisions en matière de marchés publics relève des tribunaux administratifs.

13. Lituanie

La Lituanie s'avère pourvue d'une structure de marchés publics **centralisée**, l'office des marchés publics se chargeant de la plupart des fonctions afférentes. Certaines fonctions sont toutefois confiées à d'autres institutions, notamment le ministère de l'Économie, souvent en coopération avec l'office des marchés publics.

L'**office des marchés publics** est chargé d'élaborer les directives et instructions, de remettre au gouvernement un rapport annuel sur le fonctionnement du système de marchés publics et de recueillir les données statistiques et autres. À compter de 2007, il gèrera les listes de qualification de l'office des marchés publics. De surcroît, il prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires, et organise un programme de formation national à leur intention. Des conseillers privés sont toutefois également actifs dans ce domaine. En 2005, l'office des marchés publics a organisé 11 séminaires pour 225 participants allant des pouvoirs adjudicateurs aux fournisseurs, en consacrant 78 000 euros à cette activité. Des représentants de l'office des marchés publics ont participé à cinq événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics.

Le **ministère de l'Économie** est chargé de rédiger la législation primaire, d'élaborer une politique de marchés publics et de conseiller le gouvernement en matière de politique de marchés publics. Il est l'interlocuteur de la Commission et se charge de la contribution nationale à

l'AMP. Le **ministère et l'office des marchés publics** sont tous deux responsables de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et de la contribution nationale à la commission UNCITRAL. Les projets législatifs sont mis à disposition sur Internet. Les projets législatifs sont également soumis aux ministères respectifs, aux instances municipales et aux associations d'entrepreneurs, qui ont la possibilité de les commenter. Cette procédure est stipulée dans la réglementation sur l'activité gouvernementale.

La rédaction de la législation secondaire incombe à l'office des marchés publics et aux ministères respectifs. L'élaboration des procédures et modalités standard et des documents types de soumissions et de contrats est confiée à l'office des marchés publics, en collaboration avec d'autres institutions, par exemple l'**agence centrale de gestion de projets**.

Actuellement, il n'existe pas d'**organe central d'achat**, mais le gouvernement prévoit d'arrêter les décisions appropriées.

Un niveau de contrôle limité des procédures de marchés publics est effectué par l'office des marchés publics. En cas de plainte auprès de l'entité adjudicatrice, l'office des marchés publics remplit la fonction de **comité d'appel**. Ceci vaut dans le cadre d'un examen administratif de décisions en matière de marchés publics débutant en février 2006, mais uniquement pour certains aspects particuliers des procédures. Les organes d'examen chargés de la résolution des conflits entre soumissionnaires et entités adjudicatrices sont toutefois les **tribunaux civils**. En 2005, deux contrats ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. Des amendes peuvent être infligées aux fonctionnaires directement impliqués dans des procédures de passation de marchés, mais pas aux pouvoirs adjudicateurs. Par ailleurs, ils peuvent être exclus de toute participation à un comité d'appels d'offres pendant une année. En 2005, 22 gestionnaires de marchés ont subi une mesure disciplinaire de cet ordre. Un audit des activités de marchés publics des entités adjudicatrices est effectué par l'office des marchés publics, sous le contrôle de l'État.

14. Luxembourg

Le Luxembourg s'avère doté d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, avec un ministère prédominant se chargeant d'un grand nombre des activités afférentes et partageant quelques fonctions avec d'autres institutions.

Le **ministère des Travaux publics** est chargé de rédiger la législation primaire, d'élaborer une politique de marchés publics et de conseiller le gouvernement en matière de politique générale de marchés publics. La chambre de commerce et la chambre de l'artisanat bénéficient de la possibilité de commenter les projets législatifs sur les marchés publics. Le ministère est également l'interlocuteur de la Commission, se charge de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et de la contribution à l'AMP ainsi que d'autres représentations internationales. Il remet un rapport annuel au gouvernement et facilite la passation électronique de marchés publics via un portail Internet central. La collecte des données statistiques et autres n'est pas centralisée, hormis celle des statistiques concernant les directives de l'UE, par le ministère des Travaux publics. Seuls des fonctionnaires travaillent sur les questions de marchés publics au ministère.

Un certain nombre d'activités **sont partagées entre le ministère des Travaux publics et d'autres institutions**. La préparation des directives et instructions s'effectue au sein du ministère des Travaux publics, du ministère de l'Intérieur et de la commission des appels d'offres. Le ministère des Travaux publics et le ministère de l'Intérieur prodiguent des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices et aux entreprises de services publics. Les conseils juridiques ou autres aux soumissionnaires incombent au ministère des Travaux publics, aux corporations professionnelles et à la chambre de commerce.

La rédaction des **documents types de soumissions** pour les travaux est effectuée par le Centre de recherches. L'**autorisation** de procédures moins concurrentielles, l'octroi de dérogations, prolongements et procédures accélérées, etc. peut être sollicités auprès du ministère des Finances, Direction du contrôle financier (*ex ante*), et pour les contrats les plus importants, auprès de la commission des appels d'offres (*ex ante*) et de la cour des comptes (*ex post*).

Il n'existe pas de bulletin national des marchés publics, les contrats **étant uniquement publiés** dans la presse nationale. Les entités adjudicatrices communiquent elles-mêmes leurs avis au JO. Les avis de tous les pouvoirs adjudicateurs existant au Luxembourg sont toutefois publiés sur le portail Internet central hébergé par le ministère des Travaux publics.

Un **programme de formation** national pour le secteur public, les entreprises de services publics et les soumissionnaires est organisé par l'Institut national d'administration publique (ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative). Les cours, obligatoires pour les stagiaires, font partie de la formation continue.

L'**organe de recours** pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, est le tribunal administratif (avec possibilité d'appel), les dossiers urgents étant adressés à son président. Il existe également un médiateur pour résoudre les conflits entre soumissionnaires et entités adjudicatrices, ainsi qu'avec la commission des appels d'offres.

Il n'existe aucun **organe central d'achat** au Luxembourg, hormis pour la fourniture de matériel informatique et bureautique aux instances gouvernementales.

15. Malte

Malte possède une structure de marchés publics **centralisée**, la plupart des fonctions étant exercées par le département des contrats à La Valette. Quelques tâches sont effectuées par d'autres institutions et pouvoirs adjudicateurs au niveau local. Le rôle central du département des contrats comme conseiller auprès des autres pouvoirs adjudicateurs et entités en matière de marchés publics est considéré comme la force principale du système maltais.

Le **département des contrats**, partie dépendante mais intégrante du ministère des Finances, a été instauré en vertu de la loi sur les finances et les audits (1962) et du Cap 174, avis juridiques 177 et 178 (2005). Il dispose d'un effectif de 40 fonctionnaires à plein temps et d'un comité d'appel distinct, organe indépendant composé de quatre employés à temps partiel nommés par le Premier ministre. Le département des contrats est chargé d'élaborer les **procédures et modalités standard**, d'élaborer une **politique** de marchés publics, de rédiger la législation primaire et secondaire, de préparer les directives et instructions, de contribuer aux comités consultatifs de l'UE et au PPN, de remettre un **rapport annuel** au gouvernement sur le fonctionnement du système de marchés publics, de recueillir les données statistiques et autres, d'autoriser l'utilisation de procédures moins concurrentielles et de dérogations, prolongements, procédures accélérées, etc. (bien qu'aucune demande n'ait été déposée en 2005) et de **conseiller** le gouvernement sur la politique de marchés publics. Par ailleurs, 47 articles publiés sur la législation et la politique de marchés publics ont été distribués en 2005.

Le département des contrats est également l'**organe central d'achat** pour tous les contrats dépassant 20 000 MTL (46 708 euros) de 133 entités. Ce service est fourni gratuitement. Il est en outre responsable de l'administration du bulletin national des marchés publics, dont sa publication et la vérification des avis de marché. Cependant, seuls 2,5 % de tous les contrats relèvent de l'achat centralisé, le reste étant aux mains des autorités locales. En 2005, le département des contrats a traité 485 contrats et a communiqué au JO 112 avis d'entités adjudicatrices et d'entreprises de services publics. L'introduction de la gestion de marchés publics en ligne sur l'ensemble du gouvernement maltais représente une réforme importante.

Le département des contrats est également chargé du **contrôle** des marchés publics : 452 contrats ont fait l'objet d'un contrôle *ex ante* en 2005, et le département des contrats a contribué

à la résolution de 36 conflits entre entités adjudicatrices et attributaires ; 34 cas ont fait l'objet d'une révision par le **comité d'appel**.

Le département des contrats et le **procureur général** (ministre de la Justice) se partagent les prestations de conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices et aux entreprises de services publics, alors que les conseils juridiques ou autres aux soumissionnaires sont principalement prodigués par la **chambre de commerce**. Le **département des contrats, en collaboration avec les pouvoirs adjudicateurs** eux-mêmes, est chargé de rédiger les documents des soumissions et des contrats. Avec le **département de la politique économique**, il est responsable de la contribution nationale à l'AMP. Le **ministère des Finances** est responsable de la rédaction de la législation primaire et secondaire. L'interlocuteur de la Commission est la **représentation permanente maltaise auprès de l'UE**.

Malte n'a **aucune** liste noire, liste de qualification, liste de soumissionnaires agréés, liste de formateurs agréés en marchés publics ni instituts ou entreprises de formation. Elle n'a pas non plus de programme de recherche sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics, pas plus qu'elle ne participe à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) dans ces domaines.

La fonction de **formation** du département des contrats est plutôt limitée. Un programme de formation national de deux jours pour 40 fonctionnaires a eu lieu en 2005. Deux fonctionnaires de l'unité UE ont reçu une formation spécifique lors d'un séminaire introductif et pour praticiens sur les règles, la politique et les pratiques européennes en matière de marchés publics, organisé par l'institut européen d'administration publique (IEAP) à Maastricht, tandis que deux autres fonctionnaires ont assisté, à Bruxelles, à un séminaire de formation sur les conditions contractuelles générales de la FIDIC.

Le département des contrats est **subdivisé** en sections, comme suit : précontrats (7 personnes), post-contrats (2 personnes), secrétariat au comité général des contrats (2 personnes), unité UE (7 personnes) et administration générale (10 personnes). La section **précontrats** couvre toutes les procédures administratives, de la publication de l'avis de marché à la délivrance de la lettre d'acceptation ou à la conclusion du contrat. La section **post-contrats** couvre tous les problèmes éventuels survenant pendant l'exécution du contrat, litiges compris. Le **secrétariat** au comité général des contrats est chargé de valider les rapports d'évaluation avant présentation au comité, ainsi que de faire un compte rendu aux soumissionnaires non retenus. L'**unité UE** est responsable de tous les marchés publics financés par des fonds de l'UE. L'administration générale s'occupe de toute la comptabilité et de toutes les ressources humaines du département des contrats.

Le parcours de formation de ses 40 **membres** va de l'enseignement secondaire aux diplômes universitaires. Seize employés sont familiarisés avec les marchés publics locaux et de l'UE, ainsi qu'avec les aspects plus techniques des marchés publics. Le fait que ni les fonctionnaires ni les gestionnaires de marchés ne soient tenus d'avoir suivi un parcours de formation formel spécifique aux marchés publics est considéré comme une faiblesse du système maltais. Le département des contrats est **financé** sur le budget général du gouvernement ; ce budget s'est élevé à 493 000 MTL (environ 1,15 million d'euros) pour l'exercice budgétaire 2006. Les prévisions budgétaires sont préparées pour septembre chaque année et communiquées au ministère des Finances. Le budget est adopté en fonction des priorités du pays. Le budget révisé est approuvé par le parlement vers la fin de l'année civile.

16. Pologne

La Pologne s'avère dotée d'une structure de marchés publics **centralisée**, avec une seule institution principale pour la quasi-totalité des fonctions au niveau national (l'office polonais des marchés publics).

L'**office polonais des marchés publics** a été créé le 1er janvier 1995, à l'issue de l'adoption de la loi sur les marchés publics le 10 juin 1994. L'office des marchés publics joue un rôle politique et de coordinateur pour la totalité du système de marchés publics. Les fonctions principales de l'office des marchés publics consistent à publier le bulletin officiel des marchés publics (*Biuletyn Zamówień Publicznych*) dans lequel paraissent les avis de marché (dont la valeur dépassent les seuils fixés par la loi sur les marchés publics), à préparer les projets d'actes législatifs dans le domaine des marchés publics, à mener les procédures de recours en vertu de la loi sur les marchés publics, à contrôler les adjudications menées par les pouvoirs adjudicateurs, à préparer les programmes de formation, à organiser et promouvoir des manifestations de formation dans le domaine des marchés publics et à conseiller le gouvernement en matière de politique de marchés publics.

Selon la loi sur les marchés publics, le **président de l'office des marchés publics** doit être nommé par le Premier ministre parmi les candidats sélectionnés via un concours général. Seule la candidature d'un diplômé universitaire connaissant le système des marchés publics est recevable. Le mandat du président est de cinq ans, renouvelable une fois. Il demeure en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur. Le président s'acquitte des missions suivantes :

- préparer les projets des actes normatifs sur les contrats publics ;
- prendre des décisions sur les différents points stipulés dans la loi sur les marchés publics ;
- publier dans le bulletin des marchés publics les avis stipulés dans la loi sur les marchés publics ;
- tenir et publier, dans le bulletin des marchés publics, une liste d'arbitres examinant les recours contre les non-lieux ou les rejets des contestations déposées dans le cadre de procédures d'attribution de contrat ;
- tenir et publier une liste d'organismes autorisés à soumettre des mesures d'application de la loi dans le bulletin des marchés publics ;
- veiller au fonctionnement du système de mesures de protection juridique ;
- préparer les programmes de formation, organiser et promouvoir la formation dans le domaine des marchés publics et préparer et diffuser des normes d'évaluation de la teneur de la formation ;
- diffuser des formulaires standard des contrats, réglementations et autres documents utilisés lors des attributions des marchés publics ;
- veiller au respect des règles du système de marchés publics et vérifier notamment la procédure d'attribution de contrat conformément aux clauses stipulées dans la loi sur les marchés publics ;
- diffuser les principes déontologiques des personnes effectuant des tâches au sein du système de marchés publics ;
- veiller à l'application uniforme de la législation sur les contrats publics, notamment en diffusant les jugements des cours et du tribunal constitutionnel ;
- gérer la collaboration internationale sur les questions relevant des marchés publics ;
- analyser le fonctionnement du système de marchés publics ;
- préparer et soumettre au Conseil des ministres (polonais) et à la Commission européenne des rapports annuels sur le fonctionnement du système de marchés publics.

Les deux **vice-présidents** actuels de l'office des marchés publics sont nommés et rappelés par le Premier ministre sur demande du président du dit office. Le président est secondé par un effectif de 115 personnes, répartis sur sept départements.

Le **département juridique** (19 personnes) fournit des services juridiques internes et externes pour l'office polonais des marchés publics via quatre unités : législation, avis juridiques, décisions administratives, et droit européen. Les activités de l'unité Législation (3 personnes) consistent à préparer les projets d'actes législatifs et à participer au processus législatif pour les actes juridiques préparés par d'autres institutions gouvernementales chargées des marchés publics. Il y a obligation **de concertation sur les projets d'actes législatifs** avec les partenaires sociaux, tels que les ONG, les syndicats et les associations d'employeurs. Des réunions de concertation spéciales ont lieu. Les projets d'actes législatifs sont également mis à disposition sur le site Web de l'office des marchés publics. L'unité Opinions juridiques (5 personnes) se concentre sur l'explication et l'interprétation des dispositions de la loi sur les marchés publics, la diffusion des interprétations juridiques et l'élaboration de conditions générales des contrats, de contrats types et d'instructions sur les procédures d'attribution de contrat. L'unité Décisions administratives (5 personnes) prépare les décisions administratives que doit rendre le président conformément à la loi sur les marchés publics, et analyse les données afférentes. Les activités de l'unité Droit européen (3 personnes) consistent à contrôler la conformité de la loi sur les marchés publics avec les directives de l'UE, à préparer les positions de la Pologne vis-à-vis de dossiers de la CJE portant sur les marchés publics, et à analyser les changements et évolutions du droit international et des conventions internationales en matière de marchés publics. Les documents types de soumissions et de contrats sont rédigés par des conseillers externes, puis vérifiés et actualisés par le service juridique.

Le **département Contrôle** (23 personnes) se charge des tâches relevant des pouvoirs de contrôle du président, stipulés dans la loi sur les marchés publics, et organise la coopération de l'office des marchés publics avec d'autres institutions de contrôle, notamment la chambre suprême du contrôle et les chambres d'audit régionales. Ce département est chargé du contrôle *ex ante* et *ex post* de procédures d'adjudication de contrat particulières d'après les informations et documents obtenus auprès d'entités adjudicatrices et d'autres sources. 371 contrats ont fait l'objet d'un contrôle *ex ante* en 2005. Le département est divisé en quatre unités : contrôle *ex ante* des contrats de fournitures et services ; contrôle *ex ante* des contrats de travaux ; contrôle *ex ante* des contrats d'entreprises de services publics ; contrôle *ex post*.

Le département **Formation et publications** (17 personnes) est responsable des stages de formation, de la diffusion des supports de formation et de la rédaction du bulletin des marchés publics. Il compte deux unités : l'unité Formation et publications éducatives et l'unité Bulletin des marchés publics. L'**unité Formation et publications éducatives** (8 personnes) diffuse des informations sur les principes et dispositions des marchés publics auprès des instances et des soumissionnaires, organise des séminaires et des stages de formation pour arbitres, élabore des publications et des guides sur l'application des dispositions des marchés publics et gère le site Web de l'office des marchés publics. Elle participe également à la mise en œuvre de programmes de soutien qui contribuent au développement du système de marchés publics en Pologne. Elle vérifie et diffuse les publications préparées par le personnel de l'office des marchés publics ou les conseillers externes. En 2005, elle a organisé environ 80 stages de formation pour 2 500 personnes, financés par le budget de l'office des marchés publics, et 187 stages pour 5 400 personnes, financés par le budget PHARE. Le budget PHARE destiné à la formation et aux publications s'élevait à 1,5 million d'euros (budget total d'un projet d'assistance). Les tâches principales de l'**unité Bulletin des marchés publics** (9 personnes) sont liées à la publication du dit bulletin (conformément à l'article 14a de la loi sur les marchés publics), source officielle d'informations sur les marchés publics en Pologne. L'unité Bulletin des marchés publics reçoit les avis de marchés publics à publier dans le bulletin et en vérifie l'exacti-

tude formelle, supervise la diffusion des éditions imprimées du bulletin et prépare sa version électronique pour diffusion sur le site Web de l'office des marchés publics (7 personnes). En 2005, 36 029 avis ont été publiés. Les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices polonaises ont publié 12 380 avis de concours de contrat et de conception dans le JO de l'UE en 2005.

Le département **Coopération internationale, études et analyses** (6 personnes) est responsable des contacts internationaux de l'office des marchés publics et de sa coopération avec les autorités compétentes dans d'autres pays et les organisations internationales traitant des questions de marchés publics. Le département recueille et diffuse des informations sur les dispositions et procédures étrangères et internationales en matière de marchés publics. Il analyse également le fonctionnement du système polonais de marchés publics et son développement potentiel. Il rédige des rapports annuels sur le fonctionnement du système de marchés publics, qui sont ensuite soumis au Conseil des ministres (3 personnes). Ce département est également chargé d'élaborer les rapports statistiques à soumettre à la Commission européenne conformément aux dispositions afférentes des directives de l'UE. Enfin, il recueille des données statistiques et autres (3 personnes).

Le **bureau des recours** (11 personnes) s'acquitte des tâches concernant les procédures de recours en vertu de la loi sur les marchés publics et fournit des services aux comités de recours. Les plaintes contre des décisions portant sur des marchés publics doivent être déposées auprès des entités adjudicatrices concernées (première instance) avant que les comités de recours indépendants de l'office des marchés publics ne réexaminent le cas en deuxième instance. Les tribunaux régionaux (entièrement distincts de l'office des marchés publics) examinent les affaires de marchés publics en dernière instance. Les recours examinés par des comités composés de trois arbitres nommés par le président de l'office des marchés publics sur tirage au sort public. En 2005, il y a eu 4 094 recours, dont 563 sont allés en troisième instance. Les activités du bureau consistent à tenir le registre des arbitres et les archives des dossiers de recours traités, et à préparer le libellé des décisions (que doit rendre le président) au sujet de l'inscription ou de la radiation dans le registre des arbitres. Cette unité collabore également avec le département Formation et publications pour dispenser une formation aux arbitres.

Le **bureau organisationnel et financier** (23 personnes) s'occupe des aspects comptables, administratifs et organisationnels de l'office des marchés publics. Parmi ces missions figurent l'élaboration des budgets prévisionnels de l'office des marchés publics, des plans d'investissement et des échéanciers des dépenses, de même que la préparation des rapports et informations sur l'exécution du budget. Ce bureau reçoit et distribue la correspondance externe, rassemble et stocke les documents officiels et gère les archives de l'office des marchés publics. Cette unité administre également le réseau informatique interne ainsi que le site Web de l'office des marchés publics.

Le département juridique (unité Droit européen) (3 personnes) est **l'interlocuteur de la Commission** et le responsable de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE. La participation au PPN (3 personnes) et la contribution nationale à la commission UNCITRAL (1 personne) sont également organisées par l'office des marchés publics via le département Coopération internationale, études et analyses. La contribution nationale à l'AMP (3 personnes) est confiée au département juridique (unité Droit européen). Toute autre **représentation internationale** incombe au département Coopération internationale, études et analyses. Les **conseils juridiques ou autres** aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires sont prodigués par la permanence de renseignement de l'office des marchés publics et par le département juridique (unité Opinions juridiques), qui fournissent opinions et interprétations à propos de la législation sur les marchés publics. Les conseils juridiques ou autres sont également prodigués par des cabinets privés.

Tous les fonctionnaires et presque tous les employés de l'office des marchés publics sont diplômés universitaires, et beaucoup sont juristes. Les membres de l'unité Droit européen (3 personnes) et certains membres du personnel du département Coopération internationale, études et analyses (3 personnes) notamment sont formés au droit communautaire. La totalité du personnel du département juridique, du département Contrôle, du département Coopération internationale, études et analyses ainsi que du département Formation et publication est formée à la loi sur les marchés publics. Les aspects financiers et techniques des marchés publics sont familiers de certains membres du personnel ayant travaillé chez des pouvoirs adjudicateurs. Le budget original de l'office des marchés publics (à savoir les fonds fournis dans le budget de l'État) se montait en 2005 à près de 9,5 millions de PLN (environ 2,37 millions d'euros). Ce budget fait partie du budget de l'État ; il est élaboré conformément à la loi budgétaire. Les coûts des procédures de recours sont couverts par les droits d'inscription obligatoires.

Le **conseil des marchés publics** est une instance consultative auprès du président de l'office des marchés publics. Il se compose de 10 à 15 membres nommés par le premier ministre. Il en compte actuellement 14. Les groupes parlementaires, organisations gouvernementales autonomes et organismes nationaux d'entrepreneurs proposent des candidats au conseil des marchés publics. Le premier ministre nomme les membres du conseil des marchés publics. Le président du conseil est nommé par le Premier ministre parmi ses membres. Le vice-président est nommé parmi les membres du conseil. Le rôle du conseil consiste à exprimer son opinion sur les sujets particulièrement importants concernant le système de marchés publics qui lui sont présentés par le président de l'office des marchés publics, à donner son opinion sur les actes normatifs concernant les marchés publics, à émettre une opinion sur les rapports annuels du président de l'office des marchés publics concernant le fonctionnement du système de marchés publics et à établir les principes déontologiques professionnels des personnes effectuant des tâches spécifiées dans la loi sur les marchés publics au sein du système de contrats publics.

Un nombre de tâches limité s'effectue en dehors du conseil des marchés publics. Les poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales dans les dossiers de marchés publics incombent au **ministère public**. En 2005, le président de l'office des marchés publics a signalé environ 18 infractions à l'**agent disciplinaire des finances publiques**. Cet agent est habilité à prendre des mesures disciplinaires contre les gestionnaires de marchés qui enfreignent la loi sur les marchés publics. En vertu d'une loi amendée sur les marchés publics qui est entrée en vigueur le 25 mai 2006, le Premier ministre peut désigner une institution comme **organe central d'achat** pour d'autres entités adjudicatrices. Cette réglementation étant récente, aucune instance n'est désignée comme organe central d'achat. Les tribunaux régionaux sont responsables du **contrôle juridictionnel**.

17. Portugal

Il s'avère que le Portugal possède une structure de marchés publics **décentralisée** impliquant de nombreuses institutions. Le système est toutefois censé évoluer vers une structure plus centralisée. Il existe notamment un plan visant à établir une **Unidade Nacional de Compras (instance central des marchés publics)**. Celle-ci coordonnerait les marchés publics au niveau national et assurerait la coordination, la supervision et la mise en œuvre des politiques nationales parmi les départements des marchés publics des divers ministères, et dirigerait le processus de passation de marchés en ligne. Le Portugal a également en partie organisé sa structure de marchés publics verticalement avec la *Câmara Municipal e Junta de Freguesia* et les *Regiões Autônomas de Açores e Madeira*, qui jouissent d'autonomie en matière de marchés publics.

Actuellement la **Direção Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)** est l'interlocutrice de la Commission et la responsable de la contribution nationale à la commission UNCITRAL. La con-

tribution nationale aux comités consultatifs de l'UE est organisée par la *Direcção Geral do Património (DGP)* pour les biens et services, et par l'*Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares Imobiliárias (IMOPPI)* pour les travaux. La DGAC, la DGP et l'IMOPPI participent au réseau PPN, alors que la contribution nationale à l'AMP est coordonnée par le biais de la DGAC et de la DGP. La DGP et l'IMOPPI recueillent des données statistiques et autres.

La rédaction de la **législation** primaire, l'élaboration des procédures et modalités standard ainsi que l'élaboration d'une politique de marchés publics sont toutes des tâches qui incombent au **gouvernement**. Les départements désignés pour rédiger la législation adressent les projets au ministre, qui soumet alors la proposition aux parties concernées qui peuvent faire des suggestions pour améliorer le document. Le gouvernement a également promulgué un acte juridique pour les documents types de soumissions. Certaines informations sont disponibles sur le portail www.compras.gov.pt, mais il n'existe aucune permanence de renseignement en tant que telle sur les marchés publics. Il n'existe aucun programme de formation national, même si l'*Instituto Nacional de Administração (INA)* dispense quelques cours apparentés.

Il existe plusieurs **organes centraux d'achat**. Une petite unité qui fait partie du ministère des Finances et de l'administration publique (*Direcção de Serviços do Aproveitamento Público, DSAP, intégrée à la Direcção Geral do Património, DGP*) lance des procédures internationales pour établir les spécifications économiques et techniques d'un certain nombre de produits significatifs pour le budget général. Cette unité se charge également de fonctions autres que les marchés publics. D'autres entités achètent des produits aux conditions d'accords-cadres établis par la DSAP, notamment ordinateurs, imprimantes, logiciels, réseaux, vêtements, photocopieurs, papier et autres fournitures de bureau, pétrole, services de téléphonie mobile, véhicules et services d'hôtellerie et de transport. Le ministère de l'Éducation compte également des unités qui achètent du matériel pour certaines écoles. Il existe une unité similaire pour le secteur de la santé (*Instituto de Gestão Financeira da Saúde, IGIF*), qui rend directement compte au ministère de la Santé. En 2005, des contrats d'une valeur de quelques 224 millions d'euros ont été attribués sur la base de ces accords-cadres, dans un marché des contrats publics atteignant 1 556 milliard d'euros. Le DGP a permis 440 accords-cadres.

Le directeur général de la DGP (qui compte neuf fonctionnaires à plein temps chargés des marchés publics) est nommé par le ministre. Les directeurs des autres institutions sont également nommés par les ministres. Les budgets des diverses institutions font partie du budget de l'État.

18. Roumanie

La Roumanie s'avère dotée d'une structure de marchés publics **centralisée**, clairement dominée par l'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics. Les autres institutions principales sont l'inspection générale des technologies de la communication et de l'information, l'unité de vérification et coordination des marchés publics du ministère des Finances et le conseil de résolution des litiges.

L'**autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics** rend directement compte au Premier ministre. Les fonctions de cette autorité consistent à **conseiller le gouvernement** en matière de politique de marchés publics, à rédiger la législation primaire et secondaire, les procédures standard et les formulaires et conditions générales des contrats, à faciliter les **accords-cadres**, les PPP et les concessions, et à prodiguer des **conseils** juridiques ou autres aux entités adjudicatrices et aux entreprises de services publics. Elle **inflige** des amendes aux pouvoirs adjudicateurs qui enfreignent les règles de marchés publics. L'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics remet **au gouvernement un rapport annuel** sur le fonctionnement du système de marchés publics, basé sur des données statistiques et autres. Elle publie des informations sur la législation et la politique. Elle s'acquitte également de **fonctions de formation et de recherche**, organise un programme de for-

mation national pour le secteur public et les entreprises de services publics et facilite l'enseignement et la recherche indépendants dans les universités, les instituts de formation et par le biais d'entreprises privées. De surcroît, elle organise un programme de recherche sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics, et participe à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) dans ces domaines.

La **gestion des marchés publics en ligne** est aux mains de l'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics (sur le plan politique) et de l'**inspection générale des technologies de la communication et de l'information**, qui est responsable des infrastructures informatiques. L'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics gère le **bulletin national des marchés publics**, y compris le refus des annonces non conformes aux obligations. L'inspection générale des technologies de la communication et de l'information gère la publication technique des avis et communique les avis de marché des entités adjudicatrices au JO (ce qui mobilise un effectif d'environ 30 personnes).

L'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics a été instaurée en juillet 2005, pour devenir pleinement opérationnelle en novembre 2005. La base légale de cette autorité est la loi 111/2006 qui a approuvé l'ordonnance d'urgence 74/2005. Elle est dirigée par un **président** et un **vice-président** subordonnés au bureau du Premier ministre. Son **budget** annuel, qui fait partie du budget général de l'État, se monte à 2,5 millions d'euros (chiffre de 2005). L'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics se compose de **quatre départements** : Politique et réglementation, Développement des activités, Contrôle et supervision et enfin Économie et administration. Ce dernier est dirigé par le **secrétaire général** de l'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics. Il existe également un **conseil consultatif**. L'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics compte actuellement un effectif à temps plein de 70 personnes, alors que le nombre total de postes à pourvoir selon la loi est de 125. Les membres du personnel sont, à 90 %, titulaires de diplômes universitaires. On y compte notamment des économistes, des juristes et des ingénieurs. Les règles d'administration publique en matière de promotion s'appliquent à cette autorité. Les cadres moyens et supérieurs ont bénéficié en 2005 d'une formation continue organisée avec le soutien du programme SIGMA. Par ailleurs, il y a eu un projet de jumelage d'une valeur de 400 000 euros en 2002, et des projets d'assistance technique d'une valeur d'1,5 million d'euros en 2003 et de 2 millions d'euros en 2006 (voir www.anrmap.ro).

L'unité de coordination et vérification des marchés publics du **ministère des Finances publiques** effectue le contrôle *ex ante* des contrats de marchés publics. Ceci n'a débuté que tout récemment en raison de l'adhésion de la Roumanie à l'UE. Environ 130 employés travaillent sur cette forme de contrôle au ministère.

L'**institut national d'administration** organise des séances de formation pour le personnel de l'autorité nationale de réglementation et supervision des marchés publics.

L'**organe de recours pour les marchés publics**, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, est le **conseil national de résolution des litiges juridiques** (50 personnes). Il est possible de faire appel de ses décisions auprès de la cour de l'appel. Les poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales dans les dossiers de marchés publics incombent au **ministère public**. La **cour d'audit** contrôle les activités de marchés publics des entités adjudicatrices et se charge du contrôle juridictionnel des décisions en matière de marchés publics.

19. République slovaque

La République slovaque s'avère dotée d'une structure de marchés publics **centralisée** où l'office des marchés publics est responsable de la plupart des fonctions. Par ailleurs, certaines fonctions sont organisées **verticalement** : l'office des marchés publics compte deux antennes régionales, mais elles sont dépourvues de personnalité juridique.

L'**office des marchés publics** a été créé en 2000 par la loi sur les marchés publics 263/1999 du recueil de lois. La base légale actuelle de l'office des marchés publics est toutefois la loi 25/2006 du 14 décembre 2005, qui représente la transposition slovaque des nouvelles directives de l'UE. L'office des marchés publics élabore la **politique** de marchés publics, prépare les directives et instructions et rédige la **législation** primaire et secondaire. Ce processus implique l'approbation gouvernementale d'un programme annuel de tâches législatives, après quoi l'office des marchés publics prépare les projets selon ce programme. Les ministères et les organes centraux de l'État peuvent formuler des commentaires. Une fois tous ces commentaires pris en considération, le projet est soumis au gouvernement, qui l'approuve avant de l'envoyer au parlement. La loi est alors signée par le président et finalement promulguée. Les tâches de l'office des marchés publics consistent également à préparer des concepts pour les marchés publics, à administrer et surveiller les marchés publics, à remettre un rapport annuel sur ses activités au gouvernement et, sur demande, à une commission du parlement. L'office des marchés publics communique les conversions en couronnes slovaques des seuils financiers des contrats dépassant les seuils des directives, tient une liste obligatoire de soumissionnaires, élabore des programmes de formation professionnelle et continue dans le domaine des marchés publics, délivre les certificats de qualification professionnelle, tient une liste de personnes qualifiées, prodigue des orientations méthodologiques et élabore des procédures et documents de soumission standard, inflige des amendes et exerce d'autres activités en vertu de la loi sur les marchés publics. L'office des marchés publics est également **l'interlocuteur de la Commission**, et contribue aux comités consultatifs de l'UE ainsi qu'aux groupes de travail sur la passation de marchés en ligne et les statistiques. L'office des marchés publics est membre du PPN et prépare la contribution nationale à l'AMP. Il contribue aux groupes de travail CIRCA et à la supervision des activités du laboratoire d'apprentissage des marchés publics de l'UE, du JO de l'UE, du système SIMAP et du journal TED. Il entretient des contacts fonctionnels avec les institutions partenaires des États membres de l'UE, des pays tiers et d'autres partenaires (Turquie, Roumanie, pays du programme CARDS, États-Unis, banque mondiale). L'office des marchés publics supervise des **accords-cadres** selon les avis de marché à des fins uniquement statistiques. *Les informations annuelles sur l'évaluation statistique du processus de passation de marchés publics* sont généralement soumises au gouvernement fin mai. L'office des marchés publics édite le **bulletin national des marchés publics** (version imprimée et électronique) et vérifie également si les avis remplissent les conditions. En 2005, 13 052 contrats ont été publiés. Parmi les autres activités figurent la publication du **journal des marchés publics** (250 exemplaires), une conférence internationale annuelle, des entrevues et conférences avec les médias, ainsi que la collaboration avec des journalistes de la presse quotidienne et de 119 publications. Chaque pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice est responsable de la publication correcte de ses avis de marché aux niveaux national et communautaire. En 2005 l'attaché des relations publiques a répondu à 786 demandes de renseignements.

L'office des marchés publics a conçu un **programme de formation national** dispensé par des centres de formation indépendants agréés. En 2005, 723 participants ont suivi 45 stages de trois jours. L'office des marchés publics facilite l'enseignement et la recherche indépendants dans les universités, les instituts de formation et par le biais d'entreprises privées. Il a préparé et publié des présentations sur la nouvelle loi des marchés publics, en 2005 pour les ministères et en 2006 pour les formateurs. Depuis février 2006, selon la nouvelle loi sur les marchés publics, « le pouvoir adjudicateur est tenu d'informer par écrit l'office des marchés publics de l'engagement d'une procédure négociée sans publication dès l'expédition de l'invitation à négocier, pas plus tard cependant que 14 jours avant la conclusion d'un contrat. » L'office des marchés publics est uniquement chargé du contrôle et de l'examen de l'utilisation correcte de cette méthode moins concurrentielle, et non pas d'accorder une quelconque autorisation.

L'office des marchés publics est également un **organe de recours pour les marchés publics**, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE et de l'article 2 (9) de la directive 92/13/CEE. Il

inflige des amendes aux pouvoirs adjudicateurs qui enfreignent les règles de marchés publics ; en 2005, 856 cas ont été recensés, et 22 pouvoirs adjudicateurs ont été condamnés à payer une amende. **La résolution des litiges** entre entités adjudicatrices et attributaires est confiée à la division Dispositions et décisions internes sur les contestations de l'office des marchés publics, qui a reçu 1 089 demandes, dont 108 cas dépassent les seuils de l'UE. Seize appels ont été soumis au comité de recours, qui a sollicité la collaboration d'experts indépendants. La tâche d'intenter des actions de contrôle juridictionnel auprès des tribunaux pour infraction à la loi sur les marchés publics incombe à l'office des marchés publics. Les poursuites dans les cas de corruption et autres infractions pénales dans les dossiers de marchés publics incombent à la police et au procureur. Les activités de marchés publics des entités adjudicatrices font l'objet d'un audit réalisé par le contrôle interne de l'office des marchés publics et par un auditeur externe. Les mesures disciplinaires infligées par l'office des marchés publics peuvent affecter individuellement des administrateurs de marchés : en 2005, 140 mesures de ce type ont été prononcées. L'office des marchés publics n'effectue pas de contrôle *ex ante* des contrats.

L'office des marchés publics **ne se charge du contrôle juridictionnel** des marchés publics. Ces décisions sont prises par la cour, qui a dû traiter 22 cas en 2005.

L'office des marchés publics est situé à Bratislava et dirigé par un **président** qui est nommé et limogé par le gouvernement. Le **vice-président** est nommé et limogé par le gouvernement sur proposition du président. Leur mandat, d'une durée de cinq ans, est renouvelable une fois. Selon l'article 111 de la loi numéro 25/2006, le mandat du président ou du vice-président doit **prendre fin** à son expiration, sur sa démission de l'office, sur son limogeage de l'office par le gouvernement slovaque ou à son décès ou déclaration de décès. Le gouvernement peut limoger le président ou vice-président s'il a été reconnu coupable d'un délit, privé de sa capacité juridique par une décision légale d'un tribunal ou si sa capacité juridique a été restreinte ; s'il occupe un poste ou exerce une activité incompatible avec le poste de président ou vice-président ; s'il n'a pas exercé ses fonctions pendant une période dépassant six mois civils consécutifs. Le gouvernement peut suspendre l'exécution des fonctions du président ou vice-président si des poursuites criminelles concernant l'exercice de ses fonctions ont été engagées contre lui. L'office des marchés publics est **subdivisé** en bureau du président, bureau du vice-président, division législative et méthodologique, division du journal et des listes, division des dispositions et décisions internes sur les contestations, division de l'inspection, département de l'intégration européenne et de la coopération internationale, office du service d'État, division économique et informatique, commissions des recours et comité d'appel du bureau du vice-président. Certaines modifications structurelles étant survenues début 2006, il s'agit de l'organigramme réel de l'office des marchés publics. L'office des marchés publics compte un **effectif** d'environ 110 personnes, dont 90 fonctionnaires et 20 employés ; presque tous ont suivi une filière universitaire ou supérieure. Son **budget** est un poste distinct du budget de l'État (<http://www.finance.gov.sk/EN>). En 2005, il s'élevait à 58,42 millions de SKK (1 475 millions d'euros). Les droits, amendes et cautions sont des recettes du budget de l'État.

L'office des marchés publics compte trois **antennes locales**, à Nitra (3 personnes), Žilina (4 personnes) et Košice (5 personnes). Ces antennes n'ont aucune personnalité juridique séparée.

L'office des marchés publics **n'est pas chargé de la centralisation des achats**. L'achat incombe aux 7 000 pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices qui sont entièrement responsables de leurs activités de marchés publics. Le gouvernement projette de centraliser les achats de biens et services et de promouvoir l'utilisation des systèmes électroniques en matière de marchés publics. L'office des marchés publics ne s'occupe pas des concessions ou des PPP, pas plus qu'il n'administre de liste noire. Il tient une liste de qualification, où figuraient 4 149 entrepreneurs en 2005 (679 personnes physiques et 3 470 personnes morales), et une liste de responsables des acquisitions agréés. En 2005, 56 concours ont eu lieu, et sur 745 candidats, 697

personnes ont été ajoutées à la liste de l'office, portant à 6 170 le nombre total de personnes qualifiées en République slovaque.

20. Slovénie

La Slovénie s'avère dotée d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**. L'institution principale des marchés publics, désignée comme telle par un décret parlementaire, est le **département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions**, qui dépend de la direction de la propriété publique du ministère des Finances. Ce département n'est pas la seule institution de marchés publics, les ministères de l'Administration publique et de la Santé couvrant également certaines tâches.

Le **département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions** exécute des **fonctions législatives et politiques** telles que rédiger la législation primaire et secondaire, élaborer une politique de marchés publics, les procédures et modalités standard ainsi que les documents types de contrats, et préparer les instructions. Il prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, aux entreprises de services publics et aux soumissionnaires. Dans son rôle de **rédacteur de la législation nationale des marchés publics**, ce département consulte les protagonistes des deux parties, à savoir acheteurs (principalement des organes régis par le droit public au niveau central) et vendeurs (chambre de commerce, plus gros fournisseurs), par le biais de groupes de travail à divers niveaux. Le département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions est **l'interlocuteur slovène de la Commission européenne** et le participant national aux comités consultatifs de l'UE, à la commission UNCITRAL et à l'AMP. Il participe au réseau de marchés publics PPN. Il **remet au gouvernement un rapport annuel** sur le fonctionnement du système de marchés publics et recueille des données statistiques et autres. Il n'administre ni liste de qualification, ni liste noire. Aucune autorité n'est chargée d'approuver les marchés publics à offre unique, ni les procédures moins concurrentielles et transparentes. Cette responsabilité incombe à l'entité adjudicatrice, qui répond de ses actions à l'autorité de révision et d'audit. Il existe 155 entités adjudicatrices, pour un volume total de marchés publics de 108 millions d'euros en 2005.

L'**effectif** du département des marchés publics, des entreprises de services publics et des concessions se compose de huit fonctionnaires à plein temps, de formation universitaire. Il existe un directeur du département, mais aucune sous-section. Les différentes tâches sont réparties entre tous les membres du personnel. Les finances du département proviennent du budget général du ministère et du gouvernement.

La **gazette officielle de la République de Slovénie** est chargée de publier les avis de marchés et de vérifier si les annonces remplissent les conditions. Le nombre d'avis communiqués à l'échelon national en 2005 n'est pas encore déterminé.

Il existe un système d'**achat centralisé** : les achats de certains biens et services sont regroupés pour différents organes au niveau central du gouvernement, au ministère de l'Administration publique (pour les circonscriptions administratives au niveau local et certains postes tels que l'informatique, le mobilier de bureau et les véhicules). Le ministère de la Santé se procure du matériel médical et certains articles pour les hôpitaux et autres établissements de soins.

La **commission nationale de révision** est l'organe de recours pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE. En 2005, cette commission a procédé à l'audit de 83 pouvoirs adjudicateurs. Aucune mesure disciplinaire n'a été prise contre des administrateurs de marchés, mais 497 décisions ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il n'y a aucun contrôle *ex ante* sous forme d'approbation préalable par l'instance centrale de gestion des marchés publics.

Les fonctionnaires responsables des marchés publics participent à des séminaires organisés par des organismes privés.

21. Suède

La Suède s'avère dotée d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, avec un certain nombre d'institutions centrales ainsi que de solutions décentralisées aux niveaux locaux et régionaux. Au niveau central, les principales instances des marchés publics sont le **NOU** (*Nämnden for Offentlig Upphandling*) et le ministère des Finances. Les institutions de gestion des marchés publics aux niveaux régionaux et municipaux prodiguent principalement des conseils juridiques et professionnels aux entités adjudicatrices et lancent un certain nombre d'opérations de développement. Il convient de noter que nombre de fonctions sont effectuées par le secteur privé.

Le **ministère des Finances** est responsable de la rédaction de la législation primaire et secondaire et sert d'interlocuteur de la Commission. Le ministère a nommé un juriste pour contribuer à la commission UNCITRAL. Le ministère compte actuellement trois fonctionnaires travaillant à plein temps sur les questions de marchés publics.

Le **NOU** est une instance de surveillance qui seconde le gouvernement. Il est impliqué dans les choix de politiques, émet des opinions juridiques, aide le gouvernement en matière de contacts internationaux et répond de façon consultative aux plaintes des soumissionnaires ou aux demandes de la Commission européenne. Il élabore la politique de marchés publics, prépare les directives et instructions et remet au gouvernement un rapport annuel sur le fonctionnement du système de marchés publics. Il conseille le gouvernement en matière de politique de marchés publics et renseigne les entités adjudicatrices, les entreprises de services publics et les soumissionnaires sur la législation et les pratiques légales. En 2005, le NOU a également organisé une conférence sur les marchés publics pour 500 participants. Sur le plan du règlement des litiges entre entités adjudicatrices et soumissionnaires, le NOU peut donner une opinion non contraignante. Il n'a en revanche le pouvoir ni de suspendre une procédure, ni d'accorder des dommages et intérêts. Le NOU est subordonné au ministère des Finances, mais indépendant dans ses activités quotidiennes.

Le NOU est un **conseil national** dont les membres sont nommés par le gouvernement sur proposition des divers protagonistes. Le conseil en entier, avec ses huit membres, est collectivement à la tête du NOU. Les membres sont des représentants à la fois des pouvoirs adjudicateurs et des soumissionnaires. Le **président** est un juge qui est directeur de département au tribunal administratif d'appel. Le conseil se réunit une fois par mois. Les activités au jour le jour sont gérées par le **secrétariat**, qui compte neuf ou dix employés (principalement des juristes et économistes diplômés universitaires), et à la tête duquel se trouve un **directeur**. Le secrétariat n'a aucune subdivision. En 2005, le NOU a disposé d'un **budget** d'environ 9 millions de SEK (994 750 euros), provenant du budget gouvernemental général.

Le ministère des Finances et le NOU se chargent ensemble de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, participent au réseau PPN et renseignent sur la nouvelle législation des marchés publics. La contribution nationale à l'AMP est confiée au **ministère des Affaires étrangères**, avec le soutien du NOU et du **conseil national du commerce (Kommerskollegium)**. Le NOU, avec l'aide de l'agence d'État **Statistiques Suède**, recueille les données statistiques sur les marchés publics.

La législation est proposée par un **comité du gouvernement** et envoyée pour consultation aux autorités, aux collectivités territoriales et aux éventuels autres intéressés, avant qu'une proposition ne soit votée au **parlement**. En décembre 2005, le ministre compétent a tenu une audition avec divers protagonistes, notamment des représentants d'acheteurs publics, de collectivités territoriales, de cabinets juridiques, de chambres de commerce et du NOU.

L'élaboration des procédures et modalités standard et des documents types de soumissions et de contrats incombe à **diverses unités**.

L'**autorité de la concurrence** contrôle la concurrence et peut en théorie intervenir dans les cas relevant de la législation sur la concurrence ou d'irrégularités lors de procédures de passation de marchés.

L'administration des **bulletins** des marchés publics (imprimés ou électroniques), dont leur publication et la vérification de la conformité des annonces, est confiée à des **entreprises privées** telles qu'Allego, Opic et autres.

Des conseils sont prodigués par la coordination des marchés publics gouvernementaux et l'association suédoise des collectivités territoriales.

Des **stages de formation** sur les marchés publics sont proposés par l'association suédoise des acheteurs publics et Allego. Il existe un stage pour les acheteurs et un stage spécial pour les juristes à Stockholm et Linköping dans le cadre d'un cursus universitaire juridique.

Le NOU et l'autorité de la concurrence sont parfois impliqués dans la **recherche**, mais il n'existe aucun programme de recherche.

Des **accords-cadres** sont appliqués aux contrats publics conjoints entre gouvernement et collectivités territoriales. Toute autorité achetant en grandes quantités ou dotée de connaissances spéciales dans certains domaines peut conclure un accord-cadre apte à répondre à ses propres besoins, et à ceux d'autres autorités, en matière de biens et services. Les forces armées suédoises par exemple ont un accord-cadre pour les déplacements et l'hôtellerie ; d'autres achètent la plupart de leurs matériel et services informatiques de cette façon. Environ 12 % de tous les contrats relèvent d'accords-cadres gouvernementaux, mais il n'y a **aucun organe central d'achat**. La gestion des marchés publics en ligne est utilisée dans certains cas, mais il n'existe aucune procédure complète de passation de marchés en ligne. Les fonctions les plus courantes sont la commande et la facturation électroniques.

Les **organes de recours** pour les marchés publics, au sens de l'article 2 (8) de la directive 89/665/CEE, sont les 24 tribunaux administratifs, qui examinent la procédure d'adjudication avant la conclusion du contrat, et les tribunaux civils, pour les dommages et intérêts. Il existe un **arbitre**, mais ses services n'ont jamais été sollicités.

Des projets de renforcement du système de supervision et d'instauration d'un **organe de meilleures pratiques** sont à l'étude. Les détails ne sont pas encore connus. Une nouvelle législation entrera en vigueur au cours du deuxième semestre 2007.

22. Royaume-Uni

Le Royaume-Uni s'avère pourvu d'une structure de marchés publics **semi-centralisée**, l'**office du commerce gouvernemental (OGC)** en étant toutefois l'institution principale. Un certain nombre de fonctions au niveau national sont néanmoins partagées entre plusieurs instances, et les gouvernements autonomes de l'Ecosse, de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles ont leurs propres institutions.

L'office du commerce gouvernemental a été établi sur décret ministériel en 2000 à l'issue d'un bilan sur les marchés publics civils réalisé par Peter Gershon, qui en est devenu le premier directeur général. L'office du commerce gouvernemental a été instauré comme organe rattaché au Trésor (ministère des Finances) en fusionnant un certain nombre d'organismes de marchés publics auparavant distincts, dont l'agence d'achats (*Buying Agency*), les conseillers patrimoniaux administratifs (*Property Advisors for the Civil Estate*), l'agence centrale de l'informatique et des télécommunications (*Central Computer and Telecommunications Agency*) et l'unité des marchés publics du trésor (*Treasury Public Procurement Unit*). L'instauration de l'office du commerce gouvernemental reflétait la prise de conscience spécifique du **besoin d'un puissant référentiel central d'expertise en matière de marchés publics**, afin d'aider le secteur public à optimiser la contribution de ses activités commerciales aux objectifs ambitieux de prestations

de services publics du gouvernement. Le champ d'action de l'office du commerce gouvernemental s'étend désormais au delà des attributions originales du gouvernement civil central et joue un rôle crucial dans la stimulation des initiatives du gouvernement en vue de parvenir à une efficacité croissante dans l'administration publique. Les initiatives en question sont notamment : réaliser des économies, destinées à investir dans les services de première ligne (au contact direct des usagers) ; augmenter le taux de réussite des grands projets et programmes du secteur public en partie au moyen d'un système formel de bilan d'avancement des projets ; rationaliser la structure, l'administration et la gestion des marchés publics. La majeure partie de la **législation** britannique concernant les marchés publics est secondaire. Les juristes du **département de l'avocat du Trésor**, sis dans l'office du commerce gouvernemental, rédigent les projets d'actes législatifs sous la houlette du dit office. La **consultation** implique normalement la publication d'un document consultatif exposant la question à l'étude et les initiatives afférentes envisagées. Les protagonistes intéressés sont invités à communiquer leurs réponses dans un délai imparti. Les réponses sont ensuite assimilées, et la position politique proposée est révisée le cas échéant. Le processus complet doit être mené conformément au code des pratiques consultatives, délivré par le responsable de l'amélioration des réglementations du bureau du cabinet. L'élaboration des procédures et modalités **standard** et des documents types de soumissions et de contrats font partie des missions qui incombent à l'office du commerce gouvernemental. D'autres organismes sont toutefois également engagés dans cette activité, dans leur domaine de compétences. L'office du commerce gouvernemental élabore la **politique de marchés publics** et sert d'interlocuteur de la Commission. Il se charge de la contribution nationale aux comités consultatifs de l'UE, de la participation au réseau PPN et de la contribution à l'AMP ainsi que d'autres **représentations internationales**. Aucun rapport annuel sur le fonctionnement du système de marchés publics n'est remis au gouvernement, mais l'office du commerce gouvernemental s'acquitte d'une fonction similaire. La collecte des **données statistiques et autres** et l'élaboration des directives incombent également à l'office du commerce gouvernemental. Environ 10 documents formels ont été compilés en 2005. L'office du commerce gouvernemental tient une liste des responsables des acquisitions agréés. L'office du commerce gouvernemental publie et distribue les informations sur la législation et la politique. Environ 10 rubriques conseils ont été publiées en 2005. **Conseiller le gouvernement** en matière de politique de marchés publics est une autre fonction importante de l'office du commerce gouvernemental. L'office du commerce gouvernemental prodigue des conseils juridiques ou autres aux entités adjudicatrices, entreprises de services publics et soumissionnaires (conseils à caractère général, et non pas spécifiques à un dossier ; les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de solliciter des conseils auprès de leur propre avocat). L'office du commerce gouvernemental participe à des événements universitaires et autres (nationaux et internationaux) sur le droit, l'économie et la politique des marchés publics (environ 10 en 2005).

L'OGC est doté d'un département juridique, d'un département politique ou central et d'un département organisation et finances. Le rôle de la division **Politique des marchés publics (PPD)** de l'office du commerce gouvernemental consiste à représenter le R-U sur les questions de marchés publics auprès de la Commission européenne, des autres partenaires de l'UE et de l'OMC et de ses membres, et à aider les instances du secteur public britanniques à appliquer les règles au R-U. Elle dirige également les opérations en matière de politique du gouvernement visant à optimiser la rentabilité lors des marchés publics. Ce rôle consiste à réfléchir, conseiller et donner des orientations sur l'ampleur de la prise en compte qu'il faut accorder aux problématiques telles que la durabilité dans le cadre juridique et politique. Les deux principales unités fonctionnelles de la division Politique des marchés publics sont des équipes axées sur : 1) l'élaboration de la politique de marchés publics, notamment dans l'optique des enjeux de l'UE et de l'OMC 2) l'application de cette politique, en prêtant assistance aux divers protagonistes pour appliquer les politiques que l'autre équipe a contribué à concevoir. La division Politique des marchés publics de l'office est supervisée par un haut fonctionnaire, secon-

dé par un office de direction divisionnaire, qui rend compte à l'un des directeurs exécutifs siégeant au conseil d'administration de l'office. **L'équipe Services juridiques** de l'office du commerce gouvernemental appuie les activités de la division Politique des marchés publics, de même que le reste de l'office, en prodiguant des conseils sur l'élaboration et l'application d'une politique dans une optique juridique. L'équipe juridique de l'office du commerce gouvernemental compte environ huit personnes. On estime qu'au cours de l'exercice budgétaire 2005-2006, les dépenses de l'ensemble de l'organisation se monteront à environ 58 millions de livres (86,117 millions d'euros). La division Politique des marchés publics s'est vu allouer un budget de plus d'un million de livres (1,485 million d'euros) au cours de l'exercice budgétaire actuel. Ces chiffres couvrent tous les coûts de fonctionnement, et une proportion seulement sera consacrée à l'externalisation de biens et services. Le budget annuel de cet office est convenu avec le Trésor à l'issue de discussions portant sur l'estimation des niveaux de ressources nécessaires pour mener à bien son plan d'action, qui est un composé des plans d'action des différentes unités structurelles. Différents plans d'action et budgets sont examinés par le conseil d'investissement et d'exécution de l'office du commerce gouvernemental, ce qui garantit que les ressources allouées aux diverses entités de l'organisme sont en accord avec les priorités. Le budget de la division Politique des marchés publics est également convenu de cette manière avec les autres unités. L'office du commerce gouvernemental emploie actuellement 500 personnes environ, en grande partie fonctionnaires, mais également des conseillers, dont une faible proportion, environ 25, s'occupe du travail de politique des marchés publics. Leur parcours de formation varie. La majorité du personnel de la division Politique des marchés publics a suivi une formation professionnelle aux marchés publics, et la plupart est familiarisée avec le droit communautaire et la législation sur les marchés publics. Une forte proportion de membres du personnel est familiarisée avec les aspects financiers et techniques des marchés publics.

L'école nationale du gouvernement et **l'institut des achats et fournitures** collaborent pour soutenir et dispenser une formation aux marchés publics à l'intention des acheteurs publics. L'office du commerce gouvernemental apporte sa contribution à la teneur de la formation.

Diverses organisations sont impliquées dans l'élaboration des accords-cadres ; les plus importantes sont **Buying Solutions** (une unité de l'office du commerce gouvernemental) et **l'agence d'achat et approvisionnement du service national de santé (National Health Service Purchasing and Supply Agency)**. Cependant, d'autres instances, telles que les **consortiums d'achat des collectivités territoriales** et le **service national de santé**, sont actives dans ce domaine. L'unité **Buying Solutions** a mis en place plusieurs centaines d'accords. L'agence d'achat et approvisionnement du service national de santé en avait 4 500. **Partnerships UK** et le **Public Private Partnership Programme** facilitent également les PPP et les concessions. La passation de marchés en ligne est gérée par divers organismes, dont l'unité **Buying Solutions** de l'office du commerce gouvernemental et le **département des communautés et des collectivités territoriales (Department of Communities and Local Government)**. L'unité **Buying Solutions** supervise trois principaux systèmes de passation de marchés en ligne.

L'office du commerce gouvernemental ne sert pas d'organe central d'achat du secteur public. Cette fonction est confiée à l'agence exécutive de l'office du commerce gouvernemental, **Buying Solutions**, qui est autofinancée par ses propres activités et possède son propre directeur général, bien qu'elle soit membre du conseil d'administration global de l'office. Les instances du secteur public ne sont toutefois pas tenues de faire appel aux services de **Buying Solutions** si elles s'estiment en mesure de réaliser une meilleure affaire par leurs propres moyens.

Divers organismes sont impliqués dans l'achat centralisé, les plus importants étant **Buying Solutions** et l'agence d'achat et approvisionnement du service national de santé. Les fonctions de

Buying Solutions englobent la totalité du secteur public britannique (soit plus de 1 000 pouvoirs adjudicateurs). Le champ d'action de l'agence d'achat et approvisionnement du service national de santé se limite strictement au service national de santé (environ 500 pouvoirs adjudicateurs). Les dépenses totales du secteur public en marchés publics ont dépassé 100 milliards de livres (148,5 milliards d'euros) en 2005. Les dépenses totales via *Buying Solutions* ont dépassé 2 milliards de livres (2,97 milliards d'euros) en 2005. Les dépenses totales via l'agence d'achat et approvisionnement du service national de santé se sont élevées à 3,6 milliards de livres (5,35 milliards d'euros) pour l'exercice budgétaire 2004/05. Comme évoqué ci-dessus, il existe d'autres organes centraux d'achat, par exemple les consortiums d'achat des autorités locales.

Au Royaume-Uni, le recours sur les décisions en matière de marchés publics incombe au système des tribunaux nationaux, qui est supervisé par le département des affaires constitutionnelles, mais néanmoins distinct des fonctions exécutives de l'appareil d'État. Concrètement, en ce qui concerne l'Angleterre et le Pays de Galles, les dossiers sont examinés par la Haute Cour, organe du système judiciaire spécifiquement chargé des affaires civiles de ce type. En général, les infractions pénales telles que la corruption relèvent de diverses instances, selon la nature et la gravité de l'infraction. Les mesures disciplinaires contre les gestionnaires de marchés sont la responsabilité des différents pouvoirs adjudicateurs.

Certains marchés publics importants sont traités au sein des administrations régionales décentralisées de l'Écosse, de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles, ainsi que des offices des marchés publics des comtés, municipalités ou communautés de communes. La base légale de ces unités varie, car les modalités de répartition des fonctions sont complexes et se chevauchent entre diverses instances contrôlées par le gouvernement central et les collectivités territoriales. Parmi les instances qui jouent un certain rôle dans l'interprétation de la politique de marchés publics au niveau régional figurent les administrations décentralisées des trois nations constitutives autres que l'Angleterre, qui disposent d'une base juridique, l'agence d'amélioration et de développement des collectivités territoriales, ainsi que les centres régionaux d'excellence des marchés publics auxquels contribuent les regroupements régionaux d'autorités locales. Les relations concernées sont complexes et non définies avec précision en termes hiérarchiques. En général cependant, les organes infranationaux s'emploient à prodiguer des conseils sur l'application des politiques britanniques globales en matière de marchés publics, et de la loi dans leur champ d'action spécifique. Enfin, leurs interprétations de la politique et de la législation dépendent fortement du cap fixé par l'instance nationale, à savoir la division Politique des marchés publics de l'office du commerce gouvernemental.

La structure centrale des marchés publics du Royaume-Uni est complexe. Elle incarne un compromis entre une approche hiérarchique centralisée et une approche fédérale ou décentralisée et reflète la complexité des relations entre les branches centrales, régionales et locales de l'administration publique. Ceci signifie en revanche qu'elle bénéficie de la souplesse et de la réactivité inhérentes à une approche partiellement fédérée. Parallèlement, le cap général est fixé par la plus importante instance centrale de gestion des marchés publics, à savoir l'office du commerce gouvernemental, qui constitue un solide pôle central de politique de gestion des marchés publics proche du centre du gouvernement, et représente le Royaume-Uni dans les pourparlers afférents avec les partenaires internationaux. Les instances infranationales peuvent se concentrer sur l'interprétation de la politique dans le contexte précis de leur champ d'action afin de la modéliser en fonction de leurs besoins respectifs.