



Commission économique pour l'Europe**Comité de l'innovation, de la compétitivité
et des partenariats public-privé****Quatorzième session**

Genève, 2-4 juin 2021

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Politiques d'innovation et de compétitivité**Reconstruire en mieux : exploiter les marchés publics pour
stimuler l'innovation en faveur du développement durable****Note du Secrétariat****I. Introduction**

1. On trouvera dans la présente note des bonnes pratiques et des recommandations concernant la façon dont les marchés publics peuvent stimuler l'innovation en faveur du développement durable. Cette note s'appuie sur le webinaire intitulé « Reconstruire en mieux : exploiter les marchés publics pour stimuler l'innovation en faveur du développement durable » organisé par l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité le 23 octobre 2020¹. Ces bonnes pratiques et recommandations émanent de l'expérience acquise par l'ensemble des participants au webinaire, notamment les organismes publics et les organismes adjudicateurs nationaux, le milieu universitaire, le secteur privé, les cellules de réflexion, les groupes de la société civile et les organisations internationales.

2. L'innovation² est au cœur de la transition vers une production et une consommation plus durables après la pandémie de COVID-19 et vers une économie circulaire, dont les catalyseurs sont les nouvelles technologies, la conception des produits, les plateformes numériques et les modèles commerciaux innovants.

3. Les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies établissent un lien étroit entre l'innovation, le développement durable et les marchés publics. Ainsi, l'une des cibles de l'ODD 12 sur les modes de consommation et de production durables vise précisément à « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales »³.

¹ Les exposés peuvent être consultés ici.

² L'innovation est l'un des objets de l'objectif de développement durable n° 9 et constitue une dimension essentielle d'autres objectifs et de leurs cibles. Voir <https://sdgs.un.org/goals>.

³ Nations Unies, objectif de développement durable n° 12, consultable à l'adresse <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12>.



4. Les marchés publics jouent un rôle important dans l'activité économique et représentent en moyenne de 10 à 15 % du produit intérieur brut (PIB) de la plupart des pays⁴. Partout dans le monde, les gouvernements considèrent de plus en plus que les marchés publics, au-delà de leur fonction première d'acquisition de biens, de travaux et de services, peuvent contribuer de façon notable à la réalisation des objectifs de développement durable et à la reconstruction en mieux après la pandémie de COVID-19.

5. Les marchés publics, s'ils sont appuyés par des politiques appropriées, peuvent jouer un rôle catalyseur de l'innovation au service du développement durable. Les marchés publics à visée innovante sont susceptibles de servir de cadre à la mise à l'essai à grande échelle de nouvelles idées et technologies dans les secteurs public et privé dans le but d'atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

6. La présente note donne un aperçu de la façon dont les marchés publics peuvent stimuler l'innovation en faveur du développement durable et contribuer à la transition vers une économie circulaire dans l'après-COVID-19. La deuxième section présente la notion de marché public à visée innovante par opposition au processus traditionnel de passation de ces marchés et souligne son importance stratégique et son potentiel ; on trouvera à la troisième section une description des éléments centraux de cette notion. La quatrième section explore la manière dont les marchés publics à visée innovante peuvent contribuer à promouvoir une économie plus productive, durable et résiliente dans l'après-COVID-19. La cinquième section porte sur les difficultés à surmonter, et la sixième présente des recommandations sous la forme de quatre groupes d'actions à mener pour stimuler l'innovation grâce aux marchés publics. La dernière section est consacrée aux conclusions.

II. Intérêt des marchés publics à visée innovante

7. La passation des marchés publics est le processus par lequel les autorités publiques, par exemple les ministères, les autorités régionales ou locales ou les organismes de droit public, achètent à des entreprises des travaux, des biens ou des services⁵. Il est essentiel que les pouvoirs publics veillent à son bon déroulement.

8. S'ils achètent des biens, des travaux et des services innovants, les pouvoirs publics peuvent améliorer la productivité et la durabilité de leurs activités et mieux servir les citoyens et les entreprises. Les marchés publics peuvent donc grandement contribuer à l'innovation dans le secteur public. Il s'agit là en soi d'un élément majeur, car le secteur public dans son ensemble représente souvent entre un tiers et la moitié du PIB, et les biens, services et infrastructures publics jouent un rôle essentiel dans l'activité économique du secteur privé⁶.

9. En plus de contribuer à la bonne exécution des missions dévolues au secteur public, les marchés publics à visée innovante peuvent également stimuler l'innovation dans le secteur privé, par exemple en contribuant à l'élaboration du cahier des charges pour un produit ou un service, en mettant en évidence l'existence de besoins non satisfaits et en facilitant les interactions entre les utilisateurs et les producteurs.

10. Les marchés publics peuvent permettre de trouver, pour un produit, un service ou un processus innovant⁷, un « marché principal » ou un « client principal » qui réalise des achats importants à un stade précoce. Ils peuvent également servir d'incitation à ceux qui élaborent des nouvelles technologies sans être éligibles aux traditionnelles aides à la recherche-développement.

11. Les décideurs peuvent mettre les marchés publics à profit non seulement pour stimuler l'innovation en général, mais également pour favoriser l'innovation ciblée, c'est-à-dire orientée de façon à atteindre de grands objectifs économiques, sociaux et environnementaux,

⁴ Voir Organisation mondiale du commerce, « L'OMC et les marchés publics », disponible à l'adresse https://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gproc_f.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/growth/index_fr.

⁶ Commission économique pour l'Europe (2017), *Innovation in the Public Sector*, Nations Unies, New York-Genève, disponible à l'adresse <http://www.unecce.org/index.php?id=47160>.

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques (2016) *Public Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies*, Éditions OCDE, Paris.

notamment la transition vers l'économie circulaire et la reconstruction en mieux après la pandémie de COVID-19.

12. Les marchés publics sont un mécanisme d'intervention stratégique et doivent être considérés comme tels. Grâce à une bonne gestion des marchés publics, les gouvernements peuvent atteindre plus facilement leurs objectifs, ce qui favorise le renforcement de la confiance publique, le bien-être de la population et le développement de sociétés plus prospères et inclusives⁸.

Tableau 1

Intérêt des marchés publics à visée innovante

Apports potentiels des marchés publics à visée innovante :

Ils peuvent contribuer à **satisfaire des besoins humains et à résoudre des problèmes de société**

Ils peuvent **stimuler et promouvoir l'innovation** en créant une demande à cet égard et en orientant le marché vers des solutions innovantes

Ils constituent **un moyen d'intervention stratégique** qui peut permettre d'atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, notamment le passage à une économie circulaire

Source : CEE.

III. Définition et fonctionnement d'un marché public à visée innovante

13. Un marché public à visée innovante peut être défini comme un moyen d'action axé sur la demande dont l'objectif est de satisfaire les besoins humains et de résoudre les problèmes de société en stimulant la recherche de nouvelles solutions.

14. Selon la définition de la Commission européenne, la « passation de marchés de solutions innovantes » désigne tout achat public présentant les caractéristiques suivantes : i) acheter le processus d'innovation – services de recherche-développement – avec des résultats (partiels) ; ii) acheter les résultats de l'innovation créée par d'autres (biens ou services innovants)⁹.

15. Dans le premier cas, l'acheteur public achète les services de recherche-développement de produits, services ou processus qui n'existent pas encore. Il encourage les entreprises et les chercheurs à élaborer des produits, services ou processus innovants pour répondre à ses besoins. Dans le second cas, l'acheteur public joue un rôle d'utilisateur pionnier et achète un produit, service ou processus qui est nouveau sur le marché et présente des caractéristiques fondamentalement nouvelles.

16. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit les marchés publics à visée innovante comme tout type de pratique de marché public (précommercial ou commercial) qui vise à stimuler l'innovation par la recherche-développement et l'adoption par le marché de produits et services innovants¹⁰.

⁸ OCDE, *ibid.*

⁹ Voir la plateforme de passation de marchés de solutions innovantes, disponible à l'adresse <https://innovation-procurement.org/why-buy-innovation/> ; Commission européenne, Orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes, C(2018)3051 version finale du 15 mai 2018, disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/FR/C-2018-3051-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>. Pour plus de détails, voir l'encadré 2.

¹⁰ OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation : Good Practices and Strategies*, Revue de l'OCDE sur la gouvernance publique.

17. Dans une étude récente¹¹, l'OCDE indique que dans 36 % des cas étudiés, le produit ou le service acheté était nouveau ou destiné à un groupe qui ne l'avait jamais utilisé auparavant ; dans 30 % des cas, l'innovation était liée à de nouvelles approches utilisées pour concevoir ou élaborer une nouvelle version d'un produit qui existait déjà. Les autres cas concernaient des façons innovantes de communiquer avec les utilisateurs ou de réorganiser les méthodes de travail.

18. La passation de marchés publics à visée innovante consiste donc aussi bien à lancer un appel d'offres pour un bien, un service ou une technologie qui n'existe pas encore qu'à acquérir des biens, services, travaux ou technologies de premier ordre qui n'ont encore jamais été utilisés dans le secteur public ou par un groupe d'utilisateurs. Ce dernier point présente un intérêt particulier pour les pays en transition, qui ne sont généralement pas encore à la pointe de la technologie et qui pourraient faire des progrès rapidement à moindres frais en adoptant des produits et services existants de qualité. Cependant, la passation de marchés publics pour des innovations qui n'existent pas encore nécessite des outils et des processus spécialisés qui sont exigeants en termes de gouvernance et de capacités de gestion (voir sect. IV). Si cette contrainte vaut pour tous les pays, elle est particulièrement prononcée dans le cas de nombreux pays en transition.

19. Pour acquérir des biens et des services, qu'ils soient entièrement nouveaux ou existants, il faut cesser d'établir un cahier des charges détaillé et plutôt laisser aux opérateurs économiques le champ libre pour proposer des solutions en fonction d'objectifs stratégiques. Cela nécessite une certaine souplesse des cadres juridiques sous-jacents sur au moins deux aspects :

a) Permettre que les entreprises retenues soient sélectionnées sur la base du coût total calculé sur le cycle de vie du bien ou du service acheté (qui peut être inférieur pour les biens et services de qualité supérieure) plutôt que sur la base du coût initial (qui est généralement inférieur pour les produits et services traditionnels) ;

b) Permettre que le bien ou le service à acheter soit spécifié en termes fonctionnels¹² (par exemple, chauffer un immeuble de bureaux à 22 °C, sans émissions nettes de gaz à effet de serre) plutôt qu'en termes techniques (par exemple, une unité de chauffage central au gaz d'une capacité donnée), ce qui permettrait à différents soumissionnaires de concourir en proposant des solutions entièrement nouvelles ou des solutions existantes de niveau supérieur répondant aux spécifications, au lieu de limiter l'appel d'offres aux entreprises en mesure de répondre aux critères d'une solution existante préétablie à bas coûts.

20. Les marchés publics visant à stimuler l'innovation (et non la simple adoption par le secteur public ou un pays de solutions existantes) nécessitent des moyens d'action supplémentaires afin de : i) faciliter le processus de découverte des possibilités offertes par la technologie ; ii) appuyer et mutualiser les risques liés aux efforts de recherche-développement nécessaires.

21. Le processus de découverte des possibilités offertes par la technologie peut être facilité par l'organisation de dialogues compétitifs avec les entreprises, au cours desquels l'organisme chargé des marchés publics et les acteurs du secteur concerné définissent précisément les besoins, les limites liées aux technologies les plus avancées existantes, ainsi que les perspectives de développement d'une nouvelle offre de qualité supérieure.

22. Outre les dialogues compétitifs, les organismes chargés des marchés publics peuvent également procéder à des achats dits « avant commercialisation », dans le cadre desquels ils lancent des appels d'offres pour des activités de recherche-développement susceptibles de déboucher sur des prototypes ou des tests de validation d'éventuelles nouvelles solutions à un besoin non satisfait¹³.

¹¹ Ibid.

¹² Les spécifications fonctionnelles définissent les fonctionnalités attendues du bien ou du service acheté.

¹³ Commission européenne (2006), Pre-commercial Procurement. Public sector needs as a driver of innovation. Commission européenne, septembre 2006.

23. Ces appels d'offres sont généralement ouverts non seulement aux grandes entreprises, mais aussi aux start-up et aux équipes de chercheurs. Les achats publics avant commercialisation sont un moyen pour le gouvernement de : i) (co)financer les dépenses de recherche-développement dans des domaines essentiels à la réalisation de ses objectifs stratégiques ; ii) mutualiser avec le secteur privé les risques liés aux activités de R-D d'avant-garde ; iii) inciter de nouveaux acteurs à entrer sur le marché.

24. Bien que le fait de remporter un appel d'offres pour un achat avant commercialisation ne préjuge pas de l'issue de l'appel d'offres final pour le bien ou le service, ce résultat peut néanmoins avoir des effets positifs dans d'autres domaines, et donc sur l'économie en général.

Tableau 2

Comment les marchés publics à visée innovante stimulent l'innovation, notamment technologique

Les marchés publics à visée innovante stimulent l'innovation et le développement de nouvelles technologies par les moyens suivants :

Dialogues compétitifs avec le secteur

- Définir précisément les besoins
- Recenser les limites de la technologie la plus avancée existante
- Explorer les perspectives de développement de nouvelles solutions de qualité supérieure

Achats avant commercialisation

- (Co)financer la R-D dans les domaines essentiels à la réalisation des objectifs stratégiques
- Mutualiser avec le secteur privé le risque lié aux activités de R-D d'avant-garde
- Inciter de nouveaux acteurs à entrer sur le marché.

Source : CEE, sur la base des définitions de la Commission européenne et de l'OCDE.

IV. Marchés publics à visée innovante et économie circulaire¹⁴

25. L'économie circulaire peut être définie au sens large comme un système dans lequel les produits, les matières et les ressources gardent leur valeur dans l'économie le plus longtemps possible. Ce qui est considéré comme déchet dans l'économie linéaire traditionnelle est transformé en actif ou en ressource dans l'économie circulaire. De par sa conception, celle-ci est mue par l'ambition de restaurer et de régénérer, moyennant l'accroissement et la préservation du capital naturel, l'optimisation des rendements et la réduction des risques inhérents au système par la gestion des stocks et le renouvellement des flux¹⁵.

26. Dans l'économie circulaire, le but ultime consiste à découpler le développement économique mondial de la consommation de ressources finies. Il s'agit donc d'un modèle systémique visant à rapprocher production durable et consommation durable.

27. L'innovation joue déjà un rôle moteur dans le passage à l'économie circulaire et à des modes de consommation et de production durables. Il existe de nombreux exemples de technologies, de procédés, de services et de modèles économiques d'apparition récente qui redéfinissent la durée de vie des produits de la conception à la production et à l'utilisation jusqu'à l'élimination et au recyclage. De même, des formes innovantes de consommation

¹⁴ La soixante-neuvième session de la Commission économique pour l'Europe, qui se tiendra les 26 et 27 avril 2021, aura pour thème « L'économie circulaire et l'utilisation durable des ressources naturelles ».

¹⁵ Définition proposée par la Fondation Ellen MacArthur et disponible à l'adresse <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept>.

durable, telles les plateformes de consommation collaborative, apparaissent dans des domaines comme les transports et le logement, notamment¹⁶.

28. Les avancées sur le plan technologique créent de nouveaux moyens d'adhérer aux modèles de l'économie circulaire ; bon nombre d'entre eux permettent une collaboration et un partage de données d'expérience plus efficaces, un meilleur pistage des matières, des matières de meilleure qualité et une conception améliorée des produits, ainsi qu'une utilisation accrue des énergies renouvelables.

29. Cependant, l'économie circulaire n'a guère dépassé le stade des balbutiements dans la plus grande partie de la région de la CEE, et les possibilités qu'offre l'innovation de rendre la production et la consommation pleinement durables sont loin d'être entièrement exploitées. Il faut mettre en œuvre d'autres moyens d'intervention, et les marchés publics peuvent jouer à cet égard un rôle essentiel.

30. Les gouvernements s'orientent de plus en plus vers des dépenses publiques durables et exécutent les politiques correspondantes¹⁷. En appliquant des pratiques durables de passation des marchés publics, ils peuvent encourager les industriels à produire en respectant des critères environnementaux et sociaux et favoriser le passage à une économie circulaire. Certains pays concentrent également leurs efforts sur les marchés publics écologiques ou circulaires dans le cadre d'une approche plus large de la durabilité (voir le tableau 3 pour des définitions détaillées de ces notions).

31. Le plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire (2015)¹⁸ confère aux marchés publics un rôle moteur dans la transition vers l'économie circulaire et énonce plusieurs actions que la Commission européenne mènera pour faciliter l'intégration des principes de l'économie circulaire dans la passation des marchés publics. La Commission européenne définit les marchés publics circulaires comme « le processus de passation de marchés dans le cadre duquel les pouvoirs publics obtiennent des biens, des services et des travaux qui interviennent en circuits fermés dans les chaînes d'approvisionnement de l'énergie et des matériaux, tout en réduisant au minimum, voire en évitant, dans le meilleur des cas, les incidences négatives sur l'environnement et la production de déchets tout au long de leur durée de vie »¹⁹.

32. En 2013, le Gouvernement néerlandais a instauré un pacte vert pour les marchés publics circulaires (Circular Procurement Green Deal) pour accélérer la transition vers une économie circulaire. Ce programme a rassemblé 45 acteurs publics et privés chargés de mener à bien deux initiatives de marchés publics circulaires. En trois ans, 80 projets pilotes ont été réalisés, et les enseignements tirés de l'expérience ont été partagés. En conséquence, le Gouvernement néerlandais a mis un accent particulier sur les marchés publics circulaires et la prise en compte des coûts du cycle de vie dans sa feuille de route de 2016 pour la transition vers une économie circulaire. Il s'est également engagé à porter à 10 % la proportion de marchés publics circulaires d'ici à 2020²⁰.

¹⁶ Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité de la CEE (2017), document directif intitulé « Passer à l'économie circulaire – les politiques d'innovation au service d'une production et d'une consommation durables ».

¹⁷ Programme des Nations Unies pour l'environnement (2018), Building circularity into our economies through sustainable procurement, disponible à l'adresse https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm.

¹⁹ Commission européenne (2017), *Des marchés publics pour une économie circulaire – Bonnes pratiques et orientations*.

²⁰ http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/eng_green_deal_circular_procurement_magazine.pdf.

33. En mettant à profit les outils des marchés publics à visée innovante pour promouvoir les pratiques durables de passation de marchés, les organismes publics peuvent contribuer de façon notable à la transition vers l'économie circulaire²¹. Ils peuvent véritablement inciter les industriels à élaborer des technologies et des biens durables, non seulement en apportant le financement nécessaire, mais aussi en encourageant l'innovation dans ce domaine des façons suivantes :

- a) En établissant un lien clair entre les indicateurs de résultats d'une part, et les critères d'évaluation et les flux de paiement d'autre part ;
- b) En formulant les appels d'offres en fonction des effets attendus, en laissant aux soumissionnaires la possibilité de proposer différentes solutions pour y parvenir ;
- c) En incluant dans les critères d'attribution des marchés des aspects relatifs à l'économie circulaire.

Tableau 3

Marchés publics durables, écologiques, circulaires et à visée innovante

Pratiques durables de passation des marchés publics	Les pouvoirs publics achètent des biens, des services, des travaux et des équipements collectifs d'une manière qui soit rentable tout au long du cycle de vie, aussi bien pour l'organisme acheteur que pour la société et l'économie, tout en portant le moins possible atteinte à l'environnement ²² .
Marchés publics à visée écologique	Les pouvoirs publics achètent des biens, des services ou des travaux ayant tout au long de leur cycle de vie un impact environnemental moindre que des biens, services ou travaux remplissant les mêmes fonctions primaires qui seraient achetés dans une optique différente ²³ .
Marchés publics en faveur de l'économie circulaire	Les pouvoirs publics achètent des biens, des services et des travaux qui interviennent en circuits fermés dans les chaînes d'approvisionnement de l'énergie et des matériaux, tout en réduisant au minimum, voire en évitant, dans le meilleur des cas, les incidences négatives sur l'environnement et la production de déchets tout au long de leur durée de vie ²⁴ .
Marchés publics à visée innovante	<i>1. Les pouvoirs publics achètent le processus d'innovation (R-D) avec des résultats (partiels) :</i> l'acheteur public achète les services de recherche et de développement de produits, services ou processus qui n'existent pas encore. Il décrit son besoin et encourage les entreprises et les chercheurs à élaborer des produits, services ou processus innovants pour y répondre.

²¹ Liesbeth Casier (2018), « The Three Challenges to Innovative Public Procurement », blog de l'Institut international du développement durable.

²² PNUE, voir note 16.

²³ Commission européenne, Green and Sustainable Public Procurement, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/e-https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=yenvironment/gpp/versus_en.htm.

²⁴ Commission européenne (2017), *Des marchés publics pour une économie circulaire – Bonnes pratiques et orientations*, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_fr.pdf.

2. *Les pouvoirs publics achètent les résultats de l'innovation créée par d'autres (biens ou services innovants) : l'acheteur public, plutôt que d'acquérir un produit existant, achète un produit, service ou processus qui est nouveau sur le marché ou pour l'organisme public et qui présente des caractéristiques fondamentalement nouvelles*²⁵.

Source : CEE, sur la base des définitions du PNUE et de la Commission européenne.

V. Difficultés à surmonter en matière de marchés publics à visée innovante

34. Selon une récente enquête de l'OCDE, environ 80 % de ses États membres appuient la notion de marché public à visée innovante ; 50 % d'entre eux ont élaboré un plan d'action dans ce domaine, que ce soit dans le cadre d'une stratégie nationale d'ensemble ou d'une initiative spéciale. Les mesures d'appui prennent notamment la forme de politiques et d'instruments juridiques, de programmes complets de recherche-développement et d'instruments financiers spécialisés²⁶.

35. Par exemple, le Programme d'innovation *Construire au Canada* aide les entreprises à franchir l'étape de la précommercialisation en leur permettant de mettre leurs innovations à l'essai dans des environnements opérationnels du secteur public et ainsi à accéder au marché. Il permet d'attribuer des contrats aux entrepreneurs disposant de produits innovants à l'étape précommerciale au moyen d'un processus de passation de marchés ouvert, transparent, concurrentiel et équitable, afin que ces innovations puissent être mises à l'essai dans les administrations fédérales canadiennes.

36. En Irlande, le programme de recherche et d'innovation pour les petites entreprises (Small Business Innovation Research), qui fait office d'initiative nationale pour les marchés publics précommerciaux, vise à stimuler l'innovation dans l'ensemble du secteur public irlandais grâce à une collaboration approfondie avec les entreprises et les organisations à forte teneur technologique.

37. Malgré les exemples ci-dessus, les marchés publics à visée innovante ne représentent pour l'instant qu'une toute petite part des marchés publics et concernent principalement les pays développés. Les solutions innovantes ne sont que peu intégrées dans les services publics des pays en transition et des pays en développement.

38. Les gouvernements n'ont pas encore pleinement tiré parti des avantages offerts par les marchés publics à visée innovante et de l'effet multiplicateur qu'ils peuvent avoir, car les marchés publics sont encore souvent considérés comme une fonction administrative. En conséquence, une grande partie des processus de passation reste très axée sur la conformité à des critères et peu propice à l'innovation.

39. Au niveau national, les principaux obstacles à surmonter sont l'aversion au risque et la résistance au changement, le manque de volonté politique, l'absence d'un cadre juridique et réglementaire solide ou son inadéquation, une mauvaise gestion et un manque de coordination, l'insuffisance des ressources financières et la dilution des responsabilités²⁷.

40. Bien que certains pays de la région de la CEE disposent de cadres juridiques assez avancés en matière de marchés publics à visée innovante, leur bonne application soulève plusieurs difficultés, d'autant plus que l'innovation est par nature empreinte de risque et d'incertitude. Les défis que doivent relever les pays en transition sont encore plus importants, notamment en ce qui a trait à la gouvernance et aux capacités de gestion.

²⁵ Commission européenne, voir note 24.

²⁶ OCDE, voir note 11.

²⁷ OCDE (2017), *Public Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies*, Revue de l'OCDE sur la gouvernance publique.

41. À la liste des difficultés susmentionnées s'ajoute la complexité de la gestion d'un processus compétitif dans le cadre des marchés publics à visée innovante. Les dialogues compétitifs nécessitent des capacités administratives, des connaissances et des compétences de haut niveau, et seuls quelques pays ont réussi à les mettre pleinement en œuvre. Cela vaut pour la gestion des achats précommerciaux, les dialogues compétitifs, l'achat de biens et services innovants et la gestion des marchés tout au long de leur cycle de vie.

42. Les acheteurs publics doivent pouvoir engager un dialogue ouvert avec les fournisseurs potentiels pour s'informer sur les meilleures solutions disponibles. Toutefois, ils répugnent à le faire, par crainte d'allégations de corruption. La lutte contre la corruption et le maintien de processus de passation de marché compétitifs et transparents sont des enjeux de gouvernance²⁸.

43. Bien que les appels d'offres soient ouverts à toutes les entreprises, y compris les étrangères, il semble parfois y avoir peu de concurrence dans la pratique, car la plupart des appels d'offres n'attirent que peu de soumissionnaires. Les PME ont souvent du mal à répondre aux appels d'offres ouverts, et beaucoup n'y participent pas du tout²⁹.

44. Enfin, pour la passation de marchés de services plutôt que de biens et l'attribution d'appels d'offres sur la base de la méthode du coût complet sur le cycle de vie, il faut être capable de mesurer et de suivre les résultats pendant toute la durée du marché et de prendre des mesures correctives en cas de résultats insuffisants, ce qui nécessite des systèmes de mesure et des outils informatiques. Ces systèmes de mesure, qui doivent s'appuyer sur des données et des indicateurs fiables, sont essentiels pour évaluer les stratégies de passation de marchés à visée innovante et améliorer la rentabilité de l'investissement.

Tableau 4

Difficultés liées aux marchés publics à visée innovante

Mise en œuvre des marchés publics à visée innovante : difficultés à surmonter

Volonté politique	<ul style="list-style-type: none"> • Les marchés publics sont généralement considérés comme une fonction administrative • Une grande partie des processus de passation est axée sur la conformité à des critères et peu propice à l'innovation
Institutions et gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de volonté politique • Absence d'un cadre juridique et réglementaire solide régissant les marchés publics à visée innovante • Aversion au risque et résistance au changement • Mauvaise gestion et manque de coordination • Insuffisance des ressources financières et dilution des responsabilités
Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés à garantir un processus concurrentiel • Systèmes de mesure et outils informatiques médiocres • Incapacité à mesurer et à suivre les résultats pendant la durée du marché • Aversion au risque et crainte d'allégations de corruption

²⁸ Comme l'ont souligné les experts lors des consultations informelles menées par l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité en octobre 2020.

²⁹ Comme cela a été souligné lors des consultations informelles menées par l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité en octobre 2020.

Mise en œuvre des marchés publics à visée innovante : difficultés à surmonter

Capacités et compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de capacités administratives • Manque de connaissances et de compétences spécialisées • Difficultés à gérer les achats précommerciaux et les dialogues compétitifs
---------------------------------	---

Source : CEE, sur la base des travaux de l'OCDE, de la Commission européenne, de l'Institut international du développement durable et des discussions organisées par l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité en 2020.

VI. Approches et recommandations

45. Les processus de passation de marchés à visée innovante sont exigeants en termes de gouvernance, de compétences requises et de risques à gérer.

46. Les marchés publics à visée innovante peuvent être un puissant levier. Si les gouvernements souhaitent mettre en œuvre de tels processus, ils doivent envisager de renforcer le fondement juridique des marchés publics en tant que moteur de l'innovation et d'aligner les pratiques et procédures de passation de marchés sur les priorités stratégiques nationales en matière d'innovation, de développement durable et de circularité.

47. Nous avons recensé quatre séries d'actions susceptibles de faciliter la bonne mise en œuvre des marchés publics à visée innovante :

- a) Adopter une approche stratégique ;
- b) Réviser et harmoniser les cadres juridiques et les spécifications ;
- c) Renforcer les capacités ;
- d) Intensifier la collaboration et renforcer les partenariats.

48. L'adaptation au contexte et aux besoins de chaque pays est néanmoins nécessaire.

A. Adopter une approche stratégique

49. Les marchés publics à visée innovante doivent s'inscrire dans des stratégies nationales d'ensemble en matière d'environnement et de numérique, en lien avec l'innovation, le développement durable et la promotion de l'économie circulaire.

50. Les gouvernements doivent disposer d'un mandat clair et s'engager de façon résolue. Les marchés publics à visée innovante doivent être considérés comme une étape clef et nécessaire de la formulation et de l'exécution des politiques (c'est-à-dire la préparation au partage des risques). Ils doivent être mis en œuvre de manière stratégique, en coordination avec les actions menées dans d'autres domaines.

51. Les organismes publics acheteurs doivent apprendre à comprendre le marché et à définir clairement leurs besoins, en coopération avec les organismes de marchés publics et dans le cadre d'un dialogue avec le secteur privé. Les exercices de prospective technologique peuvent à cet égard s'avérer utiles.

B. Réviser et harmoniser les cadres juridiques et les spécifications

52. Les cadres juridiques devraient tenir compte des principes de transparence, d'optimisation des ressources, de concurrence loyale et de non-discrimination. Ils devraient également permettre aux organismes de marchés publics d'intégrer des objectifs environnementaux, sociaux et liés à l'économie circulaire lors des appels d'offres et de l'évaluation des projets, et de préparer le terrain pour les marchés publics à visée innovante.

53. La directive de l'Union européenne sur la passation des marchés publics (2014) est considérée comme une pratique exemplaire au niveau international. Elle décrit différentes procédures, telles que le dialogue compétitif ou la procédure concurrentielle avec négociation, et introduit la notion de partenariat d'innovation pour l'acquisition de services de R-D et leur application aux besoins³⁰.

54. Les cadres juridiques doivent permettre d'attribuer un marché sur la base d'une approche fondée sur le coût du cycle de vie plutôt qu'en fonction du critère du prix le plus bas. Les décisions d'attribution de marché prises uniquement sur la base du prix d'achat ou de l'investissement initial ne reflètent souvent pas le coût réel pour la société, car il n'est pas tenu compte des externalités. Lorsque la nature du bien ou du service à acquérir nécessite d'adopter une perspective à long terme, la décision d'attribution devrait obligatoirement se faire en fonction du critère du coût du cycle de vie afin de neutraliser les incitations à minimiser les dépenses courantes qui caractérisent souvent les budgets publics.

55. Les cadres juridiques devraient permettre l'utilisation de spécifications fonctionnelles³¹ et non techniques comme critères de choix (par exemple, le pourcentage de réduction des coûts énergétiques d'un bâtiment plutôt que la désignation du bien ou du service à acheter, comme une nouvelle unité de chauffage central). Les fournisseurs potentiels pourraient ainsi proposer des solutions innovantes qui répondent aux spécifications.

56. Lorsqu'il n'est pas possible de lancer des procédures d'appel d'offres innovantes, on peut inclure dans les critères d'attribution des spécifications techniques prédéfinies relatives à la circularité. Par exemple, la Commission européenne a élaboré des critères d'achat pour plus de 20 groupes de produits en mettant l'accent sur la circularité. Ces critères sont divisés en deux catégories : les critères essentiels (utilisables par tout pouvoir adjudicateur pour traiter les aspects environnementaux) et les critères complets (qui visent l'achat des meilleurs produits écologiques disponibles sur le marché)³².

57. Les spécifications techniques qui appuient les achats liés à l'économie circulaire peuvent concerner la promotion de l'écoconception des produits et de leur caractère recyclable, la responsabilité élargie des producteurs, la prévention de la production de déchets, les matériaux d'emballage et le partage, l'économie collaborative, la réutilisation et la remise à neuf³³.

L'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce

L'Accord sur les marchés publics encourage les pratiques exemplaires internationales en matière de passation de marchés telles que la non-discrimination, la transparence, l'équité des procédures et la lutte contre la corruption. L'adhésion à ces règles et les réformes de gouvernance qui en découlent sont susceptibles de faciliter la passation de marchés de solutions innovantes. Plus concrètement, l'Accord offre également la possibilité d'intégrer des normes environnementales dans les spécifications techniques, et il facilite l'accès aux innovations étrangères, ce qui pourrait avoir un effet d'entraînement positif au niveau national grâce aux transferts de technologie. Il peut également appuyer les approches de passation de marchés publics à visée innovante en encourageant l'approvisionnement en ligne, qui stimule la demande de solutions numériques innovantes.

Source : CEE, sur la base du *Rapport sur le commerce mondial 2020* de l'OMC.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

³¹ Les spécifications fonctionnelles définissent les fonctionnalités attendues du bien ou du service acheté.

³² Commission européenne (2017), *Des marchés publics pour une économie circulaire – Bonnes pratiques et orientations*.

³³ Ibid.

C. Renforcer les capacités

58. Même dans les pays avancés, dans lesquels les stratégies de passation de marchés ou les cadres juridiques contiennent des dispositions relatives aux marchés publics à visée innovante, ces derniers restent souvent très peu utilisés.

59. Les organismes publics devraient développer les compétences et les capacités des fonctionnaires chargés de la gestion des marchés publics et renforcer la collecte de données, le suivi des résultats et la gestion des risques. Un service central pourrait être chargé de systématiquement suivre les résultats, évaluer les politiques et tirer des enseignements de l'expérience en matière de marchés publics à visée innovante.

60. Les organismes publics devraient mettre en place des équipes multidisciplinaires dotées des compétences nécessaires et encourager une gestion saine, ainsi que promouvoir la professionnalisation des membres du personnel en leur faisant suivre des formations spécialisées, afin que ceux-ci aient une connaissance approfondie des mesures, outils, règlements et directives liés aux marchés publics à visée innovante (par exemple, la méthode du coût complet sur le cycle de vie, le coût total de possession, les procédures et les directives).

61. Les acheteurs publics devraient nouer des contacts avec les acteurs du marché, les consulter, et renforcer leur connaissance du marché (intelligence économique). Ils devraient coopérer avec les écosystèmes de l'innovation et avoir une compréhension claire de leurs propres besoins bien avant de lancer un appel d'offres.

62. Pour faciliter cette démarche, les pouvoirs publics devraient envisager de mettre en place des intermédiaires, tels que des agences de l'innovation, afin de faire se rencontrer dans un guichet unique acheteurs et fournisseurs et d'associer les compétences nationales et locales. Ces intermédiaires pourraient également jouer un rôle de sensibilisation et contribuer à la création d'une plateforme de partage des connaissances afin de faciliter la participation des différents acteurs dès le début d'un projet.

D. Intensifier la collaboration et renforcer les partenariats

63. Pour surmonter les difficultés liées aux marchés publics à visée innovante, il est essentiel d'instaurer de nouvelles formes de partenariat et de coopération, tant au niveau national entre acheteurs et fournisseurs qu'aux niveaux régional et international.

64. Les pouvoirs publics devraient mettre en place un réseau de services d'achat de solutions innovantes aux niveaux national, régional et international ainsi qu'un portefeuille de services pour l'ensemble du processus de passation de marchés.

65. Ils devraient également établir des réseaux de savoirs en collaboration avec d'autres pays afin d'enrichir mutuellement leurs compétences et d'améliorer leurs politiques et leurs approches.

66. L'échange de bonnes pratiques internationales et l'apprentissage mutuel doivent être encouragés dans les instances internationales et régionales.

Tableau 5

Actions*Moyens de mise en œuvre d'un marché public à visée innovante*

Adopter une approche stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Inclure les marchés publics à visée innovante dans les stratégies nationales, environnementales et numériques liées à l'innovation et au développement durable • Veiller à l'existence d'un mandat politique clair et d'une volonté politique affirmée • Comprendre le marché et définir clairement les besoins
Réviser et harmoniser les cadres juridiques et les spécifications	<ul style="list-style-type: none"> • Tenir compte des principes de transparence, d'optimisation des ressources, de concurrence loyale et de non-discrimination • Permettre une certaine souplesse pour intégrer des objectifs environnementaux, sociaux et liés à l'économie circulaire • Attribuer les marchés sur la base d'une approche fondée sur le coût du cycle de vie • Autoriser l'utilisation de spécifications fonctionnelles en tant que critères de sélection dans les appels d'offres • Inclure des spécifications techniques sur les caractéristiques de circularité lorsqu'il n'est pas possible de lancer un appel d'offres à visée innovante
Renforcer les capacités	<ul style="list-style-type: none"> • Professionnaliser le personnel et lui donner une formation spécialisée • Mettre en place des équipes pluridisciplinaires compétentes et encourager une gestion saine • Assurer une veille économique et participer aux écosystèmes de l'innovation • Mettre en place un guichet unique, par exemple sous la forme d'agences de l'innovation • Mener des actions de sensibilisation et créer une plateforme de partage des connaissances • Assurer un suivi et une évaluation systématiques et tirer des enseignements de l'expérience
Intensifier la collaboration et renforcer les partenariats	<ul style="list-style-type: none"> • Établir de nouvelles formes de partenariat et de coopération aux niveaux national, régional et international • Établir un réseau de services d'achat de solutions innovantes aux niveaux national, régional et international • Créer des réseaux internationaux de savoirs • Échanger des pratiques exemplaires et procéder à un apprentissage mutuel

Source : CEE.

VII. Conclusions

67. Les marchés publics à visée innovante sont un moyen d'intervention stratégique qui peut aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux, notamment en facilitant la transition vers l'économie circulaire.

68. Les gouvernements pourraient envisager de renforcer les fondements juridiques et réglementaires des marchés publics et de les aligner sur les stratégies nationales en matière d'innovation et de développement durable.

69. Il reste encore beaucoup de difficultés à surmonter avant de pouvoir mettre en œuvre les marchés publics à visée innovante, en particulier dans les pays en transition.

70. La CEE, par l'intermédiaire des travaux de l'Équipe de spécialistes des politiques d'innovation et de compétitivité, encourage le dialogue international sur les politiques et le recensement des pratiques exemplaires en matière de marchés publics à visée innovante. Les activités de l'Équipe de spécialistes alimenteront les travaux de la soixante-neuvième session de la Commission, qui se tiendra les 26 et 27 avril 2021 sur le thème « Économie circulaire et utilisation durable des ressources naturelles ».

71. La CEE aide également les gouvernements à mettre en œuvre les processus de passation de marchés à visée innovante en élaborant des recommandations dans le cadre des études nationales sur l'innovation au service du développement durable, et des programmes de renforcement des capacités nationales sur la base de ces recommandations³⁴.

³⁴ Par exemple, voir l'étude sur l'innovation au service du développement durable en Géorgie, CEE (2020).