

ORIENTATIONS

ORIENTATION (UE) 2015/280 DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 13 novembre 2014

relative à l'établissement du système de production et d'approvisionnement de l'Eurosystème (BCE/2014/44)

LE CONSEIL DES GOUVERNEURS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 128, paragraphe 1,

vu les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, et notamment leurs articles 12.1, 14.3 et 16,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 128, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité») et l'article 16 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC») énoncent que le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) est seul habilité à autoriser l'émission des billets en euros dans l'Union. Il s'ensuit qu'il est compétent pour préciser le cadre juridique de la production et de l'approvisionnement en billets en euros. La BCE peut attribuer aux banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro (ci-après les «BCN») la responsabilité de la production des billets en euros conformément aux parts, exprimées en pourcentage, détenues par les BCN dans le capital souscrit de la BCE, pour l'exercice concerné, calculées sur la base des pondérations dans la clé de répartition visée à l'article 29.1 des statuts du SEBC (ci-après la «clé de répartition du capital»). Le cadre juridique de la production et de l'approvisionnement en billets en euros doit, d'une part, satisfaire à l'obligation prévue à l'article 127, paragraphe 1, du traité et à l'article 2 des statuts du SEBC, imposant à l'Eurosystème d'agir conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources, et, d'autre part, tenir compte de la nature particulière des billets en euros qui sont produits pour être émis par l'Eurosystème comme un moyen de paiement sûr. Le cadre juridique de la production et de l'approvisionnement en billets en euros doit aussi tenir compte du fait que certaines BCN ont recours à leur propre imprimerie interne pour la production des billets en euros.
- (2) Compte tenu des principes ci-dessus, le conseil des gouverneurs a décidé, le 10 juillet 2003, qu'une stratégie concurrentielle commune à l'Eurosystème en matière d'appel d'offres (ci-après la «procédure unique d'appel d'offres de l'Eurosystème») devrait s'appliquer à l'approvisionnement en billets en euros à compter du 1^{er} janvier 2012, comme énoncé dans l'orientation BCE/2004/18 ⁽¹⁾. En mars 2011, le conseil des gouverneurs a décidé de reporter la date de début de la procédure unique d'appel d'offres de l'Eurosystème au 1^{er} janvier 2014, à moins qu'il n'ait entre-temps fixé une date de début différente et sous réserve d'un réexamen de la situation ⁽²⁾. En décembre 2013, le conseil des gouverneurs a en outre décidé que la procédure unique d'appel d'offres de l'Eurosystème débiterait à une date qu'il fixerait, en raison d'un changement des hypothèses sur lesquelles se basait la date prévue de début de cette procédure ⁽³⁾.
- (3) Étant donné que le marché est devenu plus concurrentiel depuis 2004 et qu'on ne perçoit actuellement aucun avantage à utiliser la procédure unique d'appel d'offres de l'Eurosystème au lieu des dispositifs actuels, le conseil des gouverneurs a décidé qu'il convenait d'envisager, comme autre solution possible, un système de production et d'approvisionnement de l'Eurosystème (*Eurosystem production and procurement system* — EPPS).
- (4) Afin de garantir la continuité de l'approvisionnement, de préserver le savoir-faire interne au sein de l'Eurosystème, de favoriser la concurrence, de réduire les coûts au niveau de l'Eurosystème et de bénéficier de l'innovation issue des secteurs privé et public, l'EPPS devrait comporter deux piliers: un groupe de BCN produisant leurs billets en euros dans une imprimerie interne (ci-après les «BCN du groupe produisant en interne») et un groupe de BCN s'approvisionnant en billets en euros par voie d'appels d'offres (ci-après les «BCN du groupe soumettant à appel

⁽¹⁾ Orientation BCE/2004/18 du 16 septembre 2004 relative à l'approvisionnement en billets en euros (JO L 320 du 21.10.2004, p. 21).

⁽²⁾ Orientation BCE/2011/3 du 18 mars 2011 modifiant l'orientation BCE/2004/18 relative à l'approvisionnement en billets en euros (JO L 86 du 1.4.2011, p. 77).

⁽³⁾ Orientation BCE/2013/49 du 18 décembre 2013 modifiant l'orientation BCE/2004/18 relative à l'approvisionnement en billets en euros (JO L 32 du 1.2.2014, p. 36).

d'offres»). L'EPPS devrait promouvoir la production efficace de billets en euros dans l'Eurosystème. Par ailleurs, l'EPPS nécessitera l'harmonisation ultérieure des obligations juridiques applicables aux BCN du groupe soumettant à appel d'offres, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de critères d'éligibilité lors de la procédure d'appel d'offres et les conditions contractuelles. Les exigences fixées concernant l'EPPS visent à garantir l'égalité de traitement dans les appels d'offres pour la production de billets en euros.

- (5) Les BCN du groupe soumettant à appel d'offres demeureront responsables de la production et de l'approvisionnement en billets en euros qui leur ont été attribués conformément à la clé de répartition du capital. Pour remplir leurs obligations, ces BCN soumettront à appel d'offres la production des billets en euros et mettront en œuvre des procédures d'appel d'offres, individuellement ou conjointement avec d'autres BCN, conformément aux règles de passation des marchés applicables. Afin de garantir l'égalité de traitement, les BCN du groupe soumettant à appel d'offres devraient s'efforcer d'harmoniser leurs conditions d'appel d'offres, conformément aux dispositions de la législation nationale et de l'Union en matière de passation des marchés.
- (6) Les BCN du groupe produisant en interne demeureront responsables de la production des billets en euros qui leur ont été attribués conformément à la clé de répartition du capital. Étant donné qu'il est nécessaire de garantir des conditions de concurrence égales entre toutes les imprimeries, ces BCN devraient veiller à ce que les imprimeries internes ne participent pas aux procédures d'appel d'offres pour la production de billets en euros organisées et réalisées au sein de l'Union et n'acceptent pas de commandes de production de billets en euros provenant de tiers ne faisant pas partie des BCN du groupe produisant en interne.
- (7) Si les BCN du groupe produisant en interne s'engagent dans une forme de coopération, elles doivent respecter la législation nationale en vigueur ainsi que la législation de l'Union. Lors de la création d'une personne morale distincte afin de mener à bien cette coopération, une BCN peut devenir une BCN du groupe produisant en interne si elle exerce sur cette personne morale un contrôle conjoint au sens de la présente orientation.
- (8) Les billets en euros présentent un caractère sensible et font appel à une technologie de pointe. Par conséquent, ils doivent être produits dans un environnement entièrement sûr, contrôlé et confidentiel, qui garantit une fourniture fiable, de haute qualité et continue au fil du temps. En outre, l'Eurosystème doit tenir dûment compte des incidences éventuelles de la production des billets en euros sur la santé et la sécurité publiques, ainsi que sur l'environnement.
- (9) Le conseil des gouverneurs suivra les évolutions de l'ensemble des matières premières et facteurs de production essentiels intervenant dans l'approvisionnement et la production de billets en euros et, si nécessaire, prendra les mesures adéquates pour s'assurer que ces matières premières et facteurs de production essentiels font l'objet d'une sélection et/ou d'un approvisionnement garantissant la continuité de la fourniture de billets en euros et, sans préjudice du droit de la concurrence de l'Union et de la compétence de la Commission européenne, empêchant un abus de position dominante d'un entrepreneur ou d'un fournisseur sur le marché.
- (10) Il convient, le cas échéant, d'interpréter les dispositions de la présente orientation conformément aux règles de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ et, à compter du 18 avril 2016, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE ORIENTATION:

TITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Définitions

Aux fins de la présente orientation, on entend par:

- 1) «principe de pleine concurrence» (*arm's length principle*), des mesures internes efficaces garantissant une séparation complète entre les comptes d'une imprimerie publique et les comptes de son autorité publique, et le remboursement, par une imprimerie publique, des coûts de l'intégralité du soutien administratif et organisationnel que lui apporte son autorité publique. Afin de garantir une concurrence loyale lorsque des imprimeries publiques répondent à un appel d'offres, il est nécessaire de prévoir une séparation financière totale entre leurs activités de fabrication de billets en euros et leurs autres activités, de façon que ne soit accordée aucune aide d'État, directe ou indirecte, qui soit d'une manière quelconque incompatible avec le traité. Cette séparation financière fait l'objet, chaque année, d'une vérification et d'une certification par un audit externe indépendant, dont les résultats sont communiqués au conseil des gouverneurs;

⁽¹⁾ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

⁽²⁾ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

- 2) «imprimerie interne», toute imprimerie qui: a) fait partie d'une BCN d'un point de vue juridique et organisationnel; ou b) est une personne morale distincte, à condition que soit rempli l'ensemble des conditions suivantes:
- i) la BCN exerce, ou les BCN exercent, sur la personne morale concernée, un contrôle analogue à celui exercé sur ses, ou leurs, propres services;
 - ii) plus de 80 % des activités de la personne morale contrôlée sont réalisées lors de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la ou les BCN exerçant le contrôle;
 - iii) la personne morale contrôlée ne comporte aucune participation privée directe.

Le pourcentage d'activités visé au point b) ii) est déterminé en fonction du chiffre d'affaires total moyen, ou d'un autre paramètre approprié fondé sur les activités, tel que les coûts supportés par la personne morale concernée pour les services, fournitures et travaux pendant les trois ans précédant l'attribution du marché.

Lorsque, en raison de la date de création ou de début des activités de la personne morale concernée ou en raison d'une réorganisation des activités de celle-ci, le chiffre d'affaires, ou un autre paramètre fondé sur les activités, tel que les coûts, n'est pas disponible pour les trois années précédentes ou n'est plus pertinent, il suffit de montrer que le calcul des activités est vraisemblable, notamment par des projections d'activités.

Une BCN est réputée exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services au sens du point b) i) du premier alinéa lorsqu'elle exerce une influence décisive tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.

Les BCN sont réputées exercer un contrôle conjoint sur une personne morale lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies: a) les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de toutes les BCN participantes, une même personne pouvant représenter plusieurs BCN participantes ou l'ensemble d'entre elles; b) ces BCN sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée; c) la personne morale contrôlée ne sert pas des intérêts contraires à ceux des BCN qui la contrôlent;

- 3) «pouvoirs publics», tous les pouvoirs publics, y compris l'État et les autorités régionales, locales ou autres autorités territoriales ainsi que les banques centrales;
- 4) «imprimerie publique», toute imprimerie sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer, directement ou indirectement, une influence dominante étant donné qu'ils en sont propriétaires ou y participent financièrement ou bien en raison des règles qui la régissent. Les pouvoirs publics sont présumés exercer une influence dominante sur une imprimerie lorsque, que ce soit directement ou indirectement: a) ils détiennent la majeure partie de son capital souscrit; b) ils contrôlent la majorité des voix attachées aux parts qu'elle a émises; ou c) ils peuvent désigner plus de la moitié des membres de ses organes d'administration, de direction ou de surveillance.

Article 2

Champ d'application

1. L'EPPS établit un modèle à deux piliers pour la production et l'approvisionnement en billets en euros. Il comprend la soumission à un appel d'offres, par les BCN du groupe soumettant à appel d'offres, de la production de billets en euros, ainsi que la production de billets en euros, par les BCN du groupe produisant en interne, au moyen d'une imprimerie interne.
2. Les BCN sont responsables de la production et de l'approvisionnement en billets en euros qui leur ont été attribués conformément à la clé de répartition du capital.

TITRE II

BCN DU GROUPE SOUMETTANT À APPEL D'OFFRES

Article 3

Principes généraux

Les BCN qui ne disposent pas d'une imprimerie interne font partie du groupe soumettant à appel d'offres (BCN du groupe soumettant à appel d'offres).

*Article 4***Procédures d'appel d'offres**

1. Chaque BCN du groupe soumettant à appel d'offres est responsable de l'appel d'offres pour la production de billets en euros et met en œuvre des procédures d'appel d'offres, individuellement ou conjointement avec d'autres BCN du groupe soumettant à appel d'offres, conformément aux règles de passation des marchés applicables et aux exigences énoncées dans la présente orientation.
2. Afin de préserver la concurrence sur le marché pour la production de billets en euros, en principe et sous réserve de la législation nationale applicable en matière de passation des marchés, les BCN du groupe soumettant à appel d'offres divisent les appels d'offres en plusieurs lots, des lots multiples ne devant pas être attribués au(x) même(s) soumissionnaire(s).
3. Les BCN du groupe soumettant à appel d'offres mentionnent, dans la documentation relative aux appels d'offres, que, pour être éligibles à un appel d'offres, les imprimeries publiques doivent avoir appliqué le principe de pleine concurrence avant de participer à l'appel d'offres.

*Article 5***Harmonisation des exigences**

Afin de garantir l'égalité de traitement, les BCN du groupe soumettant à appel d'offres s'efforcent d'harmoniser leurs exigences en matière d'appel d'offres, y compris les critères d'éligibilité, conformément aux exigences de la législation nationale et de l'Union en matière de passation des marchés.

TITRE III

BCN DU GROUPE PRODUISANT EN INTERNE*Article 6***Principes généraux**

1. Les BCN produisant des billets en euros en recourant à une imprimerie interne font partie du groupe produisant en interne (BCN du groupe produisant en interne).
2. Les BCN du groupe produisant en interne s'assurent que leurs imprimeries internes ne participent pas aux procédures d'appel d'offres pour la production de billets en euros organisées et réalisées au sein de l'Union et n'acceptent pas de commandes de production de billets en euros provenant de tiers ne faisant pas partie des BCN du groupe produisant en interne.

*Article 7***Coopération entre les BCN du groupe produisant en interne**

1. Afin d'améliorer la rentabilité de la production de billets en euros, les BCN du groupe produisant en interne envisagent d'établir des formes appropriées de coopération, comme des achats en commun ainsi que le partage et la mise en œuvre des meilleures pratiques pour le processus de production, afin de remplir au mieux leur mission publique de production de billets.
2. Les BCN du groupe produisant en interne peuvent décider de s'associer ou non à ces formes de coopération, pour autant que, si elles le font, elles s'engagent à maintenir leur participation à toutes les initiatives en question pendant au moins trois ans (sauf si elles deviennent une BCN du groupe soumettant à appel d'offres pendant cette période), étant donné la nécessité d'assurer la continuité et compte tenu des investissements réalisés par les parties.

*Article 8***Création d'une personne morale distincte, ou établissement d'une coopération horizontale non institutionnalisée, pour remplir conjointement les missions publiques**

1. Pour remplir conjointement leurs missions publiques, les BCN du groupe produisant en interne étudient la possibilité: a) de créer une personne morale distincte constituée de leur imprimerie interne; ou b) d'établir une coopération horizontale non institutionnalisée sur la base d'un accord de coopération.

2. Les conditions suivantes s'appliquent aux formes de coopération mentionnées au paragraphe 1:
- a) si une personne morale constituée conformément à l'article 8, paragraphe 1, point a), se voit attribuer directement un contrat pour la production de billets en euros, elle doit être placée sous le contrôle conjoint des BCN concernées, au sens de la définition du contrôle conjoint donnée à l'article 1^{er}, point 2);
 - b) tout accord conclu conformément à l'article 8, paragraphe 1, point b), respecte l'ensemble des conditions suivantes:
 - i) l'accord établit ou met en œuvre une coopération entre les BCN du groupe produisant en interne dans le but de garantir que les services publics que ces BCN doivent assurer sont réalisés afin d'atteindre leurs objectifs communs;
 - ii) la mise en œuvre de cette coopération obéit uniquement à des considérations d'intérêt public;
 - iii) les BCN du groupe produisant en interne réalisent sur le marché ouvert moins de 20 % des activités concernées par la coopération. Pour déterminer le pourcentage des activités susmentionnées, les deuxième et troisième points de l'article 1^{er}, point 2), s'appliquent en conséquence.

TITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 9

Abrogation

L'orientation BCE/2004/18 est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2015.

Article 10

Prise d'effet et mise en œuvre

La présente orientation prend effet le jour de sa notification aux banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro. Les banques centrales de l'Eurosystème se conforment à la présente orientation à compter du 1^{er} janvier 2015.

Article 11

Période transitoire concernant l'application de l'article 4, paragraphe 3

Par dérogation à l'article 4, paragraphe 3, les procédures d'appel d'offres lancées avant le 1^{er} juillet 2015 peuvent appliquer des conditions différentes pour l'exclusion de participants.

Article 12

Réexamen

Le conseil des gouverneurs réexamine la présente orientation au début de l'année 2017 et, par la suite, tous les deux ans.

Article 13

Destinataires

Toutes les banques centrales européennes de l'Eurosystème sont destinataires de la présente orientation.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 13 novembre 2014.

Pour le conseil des gouverneurs de la BCE

Le président de la BCE

Mario DRAGHI