



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Marchés publics dans l'UE

Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens
et de services passés entre 2011 et 2021

Table des matières

I.	RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
II.	RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	2
	1. Niveau de concurrence dans les marchés publics au cours des 10 dernières années	
	2	
	2. Principaux objectifs de la réforme des directives de 2014: simplification, accès des PME et marchés stratégiques	4
	3. Le suivi, par la Commission, des marchés publics dans l'UE	6
	4. Lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics	8
III.	RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR	9
	Recommandation n° 1 — Clarifier et hiérarchiser les objectifs en matière de marchés publics ..	8
	Recommandation n° 2 — Remédier aux lacunes dans les données relatives aux marchés publics	
	9	
	Recommandation n° 3 — Mettre à jour les outils afin de mieux surveiller la concurrence dans les marchés publics	10
	Recommandation n° 4 — Analyser plus en détail les causes profondes et proposer des mesures pour lever les principaux obstacles à la concurrence et promouvoir de bonnes pratiques	11

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du règlement financier, les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite du rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur les marchés publics dans l'UE. Alors que la Commission et les États membres ont pris des mesures pour accroître le niveau de concurrence dans les marchés publics, le rapport met en évidence plusieurs défis auxquels les marchés publics dans l'UE demeurent confrontés à travers l'analyse d'indicateurs tels que la part des marchés à soumissionnaire unique, le nombre d'attributions directes dans plusieurs États membres et le faible nombre de marchés publics transfrontières.

La Commission s'attaque déjà à ces défis au moyen d'orientations, de programmes et d'initiatives pertinents. Les actions et mesures recommandées dans le cadre du Semestre européen et les améliorations demandées aux États membres dans le cadre des programmes pour la reprise et la résilience sont des outils puissants pour induire des changements structurels au niveau national. Le dialogue récemment engagé avec les États membres sur les marchés publics stratégiques aidera à comprendre les causes de la faible concurrence et à définir comment s'attaquer aux obstacles à une plus grande participation des opérateurs économiques aux marchés publics. L'espace de données sur les marchés publics permettra de disposer de nouvelles informations grâce à une boîte à outils analytique de pointe afin d'assurer un suivi approprié du marché.

La Commission tient à souligner que les marchés publics, qui représentent 14 % du PIB de l'UE, peuvent jouer un rôle majeur dans la réalisation des principaux objectifs stratégiques de l'Union européenne, en particulier pour répondre à la nécessité de renforcer la résilience et la durabilité de l'économie de l'UE et la sécurité de l'approvisionnement. Dans cette perspective, le renforcement d'une concurrence effective revêt une importance capitale. La Commission a pris un certain nombre d'initiatives dans des propositions législatives récentes visant à imposer aux acheteurs publics l'obligation d'évaluer la contribution des appels d'offres à la durabilité et à la résilience. Ces nouveaux objectifs devront être intégrés dans toute évaluation future du cadre réglementaire applicable aux marchés publics.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Niveau de concurrence dans les marchés publics au cours des 10 dernières années

La Commission apprécie l'importance accordée par la Cour à la promotion d'un marché public compétitif et efficace au sein de l'UE. Les directives sur les marchés publics n'imposent pas aux États membres l'obligation de mesurer le niveau de concurrence dans les marchés publics ni de faire rapport à la Commission à cet égard. Le suivi des marchés publics nationaux et de l'UE repose sur des outils disponibles principalement au niveau de l'UE, tels que l'obligation pour les États membres de communiquer les appels d'offres publiés et les marchés attribués dans la base de données Tender Electronic Daily (TED) et des informations statistiques.

La Commission convient que les trois indicateurs utilisés par la Cour constituent d'importantes sources de données numériques permettant d'évaluer la concurrence dans les marchés publics. Comme le reconnaît le rapport de la Cour, les trois sources numériques à elles seules ne permettent pas une évaluation exhaustive de la concurrence dans les marchés publics. Un certain nombre

d'autres facteurs moins mesurables ont une incidence majeure sur le niveau de concurrence, comme expliqué plus en détail ci-après.

La concurrence dépend de la gestion de la procédure de marché public, notamment de sa planification et de sa communication avec le marché, de la publication adéquate de l'offre, de l'objet de l'offre, de la durée du marché ainsi que de délais suffisants pour soumettre les offres. La capacité administrative des acheteurs et le niveau de professionnalisation sont des critères déterminants qui ne sont pas quantifiables. La complexité accrue de l'objet de l'achat (par exemple en raison de l'évolution technologique) et les exigences supplémentaires imposées par les acheteurs publics aux contractants potentiels (par exemple pour promouvoir des marchés publics plus stratégiques) peuvent entraîner des procédures complexes et longues ainsi qu'un coût plus élevé pour la préparation des offres. Cela peut avoir une incidence sur la participation des soumissionnaires à un appel d'offres.

La baisse de la concurrence dans les marchés publics est également liée à l'environnement macroéconomique général. Au cours des dix dernières années, l'économie mondiale et celle de l'UE ont connu deux récessions majeures. Celles-ci ont eu une incidence considérable sur les marchés, ont provoqué des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et ont réduit la capacité de nombreux opérateurs économiques à proposer des offres fiables lors d'appels d'offres publics. Ces évolutions ont eu une incidence significative sur le niveau de concurrence dans les marchés publics.

La Commission s'emploie activement à favoriser la concurrence dans les marchés publics et a lancé un certain nombre d'initiatives à cet égard. Par exemple, le Semestre européen et la facilité pour la reprise et la résilience jouent un rôle clé dans la détection des inefficacités du marché et des faiblesses structurelles et dans la promotion de réformes appropriées du cadre national des marchés publics. Récemment, la Commission a lancé une initiative visant à aider les États membres à recourir davantage aux marchés publics stratégiques (écologiques, sociaux et innovants) grâce à l'établissement de dialogues spécifiques avec toutes les parties prenantes concernées. Cette initiative servira à évaluer l'interaction entre les marchés publics stratégiques et la concurrence et à lever les obstacles potentiels qui empêchent les entreprises de participer à des appels d'offres présentant une dimension plus stratégique. À l'issue de ces dialogues, les États membres seront invités à présenter une feuille de route ou des stratégies visant à recenser ces obstacles et à y remédier d'ici la fin 2024. En outre, les activités de la Commission visant à promouvoir les marchés publics stratégiques peuvent créer de nouveaux débouchés commerciaux pour les soumissionnaires. Ces activités comprennent, par exemple, des formations dispensées par des experts à l'intention des centrales d'achat, qui comptent parmi les plus grands acheteurs publics en Europe, et les projets financés par l'UE en matière de passation de marchés de solutions innovantes visant à promouvoir la collaboration entre les gros acheteurs en Europe et à réunir les acheteurs publics, les fournisseurs de solutions innovantes, les investisseurs et les chercheurs¹.

La Commission partage l'observation de la Cour sur le nombre de marchés publics transfrontières directs, qui est resté relativement stable au fil des ans, mais qui est passé d'environ 3 % à environ 5 % en 2021. Toutefois, comme la Cour le souligne à juste titre dans son rapport, si l'on tient compte des marchés publics transfrontières indirects, le chiffre global atteint 20 % pour les marchés inférieurs à 200 millions d'EUR et 30 % pour les marchés plus importants. L'harmonisation des règles en matière de marchés publics a créé les conditions nécessaires pour faciliter cette participation transfrontière indirecte. En outre, la participation transfrontière aux appels d'offres peut toujours se faire par l'intermédiaire de la filiale d'une société établie dans un autre État membre.

¹ Initiative «Big Buyers» (gros acheteurs): <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about/big-buyers-working-together/>; InnoBroker: <https://innovation-procurement.org/innobrokers/>.

Des activités telles que le projet susmentionné, qui rassemble les gros acheteurs, ou des initiatives encourageant la passation de marchés de solutions innovantes, peuvent contribuer à favoriser les marchés publics transfrontières en visant à combler l'écart entre les acheteurs et les fournisseurs de solutions innovantes qui proviendront principalement d'autres États membres. L'étude de la Commission sur le partenariat d'innovation a confirmé un taux de marchés publics transfrontières directs plus élevé que celui observé pour les marchés publics en général.

La Commission observe que les résultats de l'analyse des données par la Cour diffèrent des résultats obtenus en suivant la méthode appliquée par la Commission pour le tableau d'affichage. À titre d'exemple, en ce qui concerne l'indicateur «soumissionnaire unique», la Cour inclut également les marchés publics attribués par procédure négociée sans publication d'un avis de marché, qui ne sont pas pris en compte dans le tableau d'affichage. Il s'agit de marchés qui peuvent être attribués directement après des négociations (par exemple dans une situation de monopole). Un autre exemple correspond aux contrats relevant de la directive 2014/23/UE relative aux concessions, qui sont pris en compte dans le tableau d'affichage, alors que ces données n'ont pas été intégrées dans l'analyse de la Cour. En outre, le rapport de la Cour utilise comme principale source des données TED le site Opentender.eu, tandis que pour le tableau d'affichage, les données TED sont utilisées directement. Le rapport de la Cour mentionne que le site Opentender.eu est utilisé comme source de données et indique en annexe la différence de méthode entre le rapport de la Cour et le tableau d'affichage.

Enfin, la Commission admet qu'elle ne procède pas au suivi du prix des travaux, des biens et des services, étant donné que ces informations sont généralement couvertes par le secret des affaires. La communication de ces informations au niveau contractuel pourrait avoir pour effet de dissuader la concurrence en limitant l'avantage concurrentiel des soumissionnaires. C'est pourquoi il n'est pas simple de surveiller les prix. La base de données TED ne contient que des informations sur les procédures engagées et le prix total des marchés consécutifs, mais pas sur les prix unitaires. En outre, le portail TED ne fournit pas d'informations sur les types de produits, ni sur le nombre d'unités, et l'introduction de telles exigences serait difficile et entraînerait une charge administrative supplémentaire pour les pouvoirs adjudicateurs (c'est-à-dire les acheteurs publics).

2. Principaux objectifs de la réforme des directives de 2014: simplification, accès des PME et marchés stratégiques

La Commission reconnaît que certains des facteurs influençant la concurrence dans les marchés publics et l'efficacité des dépenses publiques sont difficiles à évaluer, étant donné que les marchés publics sont très hétérogènes. On estime qu'il y a environ 250 000 pouvoirs adjudicateurs dans l'UE et 300 000 marchés attribués chaque année. Les dépenses et les actions publiques peuvent prendre de nombreuses formes et la manière dont les pouvoirs adjudicateurs mènent leurs politiques en matière de marchés publics peut dépendre d'un certain nombre de facteurs structurels liés au secteur, à l'objet du marché ou au type d'acquisition. Mesurer la capacité administrative de toutes les parties prenantes concernées (acheteurs, fournisseurs, auditeurs, tribunaux, etc.) est une tâche difficile. Compte tenu de la grande diversité des marchés et des pouvoirs adjudicateurs, il est difficile pour les États membres et la Commission de suivre la mise en œuvre des changements pertinents.

La Commission a recommandé à un certain nombre d'États membres d'adopter des réformes structurelles (au moyen de recommandations par pays adoptées dans le cadre du Semestre européen et de jalons fixés dans les plans pour la reprise et la résilience) et a financé des cours de formation par l'intermédiaire des Fonds structurels ou de l'instrument d'appui technique afin d'améliorer leurs capacités administratives, c'est-à-dire les structures organisationnelles et de gouvernance, les ressources humaines et les systèmes et outils utilisés par les États membres, ainsi que la

professionnalisation des acheteurs publics². Dans l'ensemble, les résultats de ces initiatives ont été très positifs en matière de renforcement des capacités et des compétences et de collaboration entre acheteurs. La Commission a lancé de nouvelles initiatives pour accroître encore ces possibilités de formation, notamment un programme de formation sur le développement de solutions innovantes pour atteindre les objectifs écologiques et sociaux³.

Des mesures supplémentaires ont été prises pour accroître la participation des PME aux marchés publics. En septembre 2023, la Commission a adopté la proposition de règlement concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales dans le cadre du train de mesure de soutien aux PME. En particulier, la proposition s'attaque aux retards de paiement, une pratique déloyale qui compromet l'accès des PME aux marchés publics, en introduisant de nouvelles dispositions visant à garantir le paiement en temps utile des sous-traitants par les contractants dans le cadre des marchés publics de travaux. Dans le train de mesures de soutien aux PME, la Commission a également annoncé qu'elle favoriserait l'application de dispositions et de conditions normalisées en matière de marchés publics adaptées aux PME afin d'améliorer leur participation aux marchés publics⁴.

En outre, les activités déployées dans le domaine des marchés publics stratégiques créent indirectement les conditions d'une augmentation de la participation des PME. En 2022, la Commission a publié deux brochures sur les marchés publics et les jeunes pousses (l'une destinée aux acheteurs, l'autre aux jeunes pousses⁵). En outre, la Commission a financé une formation visant spécifiquement à favoriser l'accès des PME aux marchés des centrales d'achat.

En ce qui concerne le recours limité aux marchés publics stratégiques de la part des pouvoirs adjudicateurs, les données fournies dans le tableau d'affichage du marché unique indiquent que, dans de nombreux cas, les acheteurs publics achètent en appliquant le critère du prix le plus bas. Une telle approche serait certes raisonnable dans le cas de produits simples et normalisés, mais elle est discutable lorsqu'elle est utilisée par défaut, en particulier lorsqu'il s'agit de biens ou de services plus complexes.

² Par exemple, la passation, par les centrales d'achat, de marchés publics privilégiant les PME a inclus trois thèmes d'un programme de formation de six semaines destiné au personnel travaillant pour les centrales d'achat et aux questions politiques/réglementaires. À ce jour, plus de 100 personnes ont été formées. Un budget a été alloué pour faire passer le projet à une échelle supérieure. L'évaluation des offres reçues se poursuit.

³ Le programme de formation comprend deux types de formations: une formation sur place pour le personnel opérationnel (une semaine); l'autre formation a lieu uniquement en ligne et cible les cadres supérieurs et les représentants élus (deux heures maximum). En outre, la Commission a publié en 2020 le cadre européen de compétences destiné aux acheteurs publics (ProcurCompEU) afin de soutenir la professionnalisation de la passation des marchés publics dans les États membres: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_fr

⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf

⁵ Ces brochures sont disponibles dans toutes les langues de l'UE. «Changez de dimension avec le secteur public — Brochure à l'intention des jeunes pousses» <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54276?locale=fr>; «Marchés publics de l'innovation: comment intégrer les start-ups»: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54254?locale=fr>

En outre, la Commission a activement encouragé le recours aux marchés publics stratégiques:

- en publiant, en 2021, deux documents d'orientation pertinents sur l'innovation⁶ et sur les marchés publics socialement responsables⁷;
- en organisant des webinaires sur ces sujets;
- en mettant en place un service d'assistance sur les marchés publics écologiques et sociaux⁸;
- en finançant la production d'une lettre d'information sur ce sujet; et
- en finançant plusieurs projets relatifs à la passation de marchés de solutions innovantes liés à des objectifs sociaux et écologiques⁹.

En outre, la Commission a financé la création, l'animation et la formation de groupes de gros acheteurs dans le but d'orienter le développement de marchés publics écologiques, sociaux et innovants¹⁰. Enfin, la Commission a créé une plateforme numérique¹¹ pour favoriser le partage d'informations et l'utilisation de l'intelligence collective; de nombreuses communautés de pratique portent sur l'achat au moyen de marchés stratégiques¹² (par exemple pour des panneaux solaires durables ou l'achat de produits TIC circulaires et équitables, etc.). À ce jour, la plateforme compte 1200 membres et devient un pôle de partage des connaissances sur les questions liées aux marchés publics.

La Commission est d'avis que les objectifs spécifiques de la réforme de 2014 et les objectifs de renforcement de la concurrence doivent être réalisés simultanément. La possibilité de passer directement des marchés sans mise en concurrence est mentionnée comme l'un des cas où l'objectif de simplification entraîne une restriction de la concurrence. Si l'attribution directe permet de faciliter la sélection dans des délais courts, ce n'est pas la simplification qui était l'objectif principal poursuivi, mais plutôt la nécessité de garantir la fourniture de services publics dans des circonstances exceptionnelles strictement définies. Le deuxième exemple est la possibilité de diviser les marchés en lots plus petits. Il s'agit non seulement de promouvoir une plus grande participation des petites et moyennes entreprises, mais aussi de promouvoir plus généralement la participation aux appels d'offres, d'éviter la dépendance vis-à-vis d'un seul fournisseur et de répartir les risques (tels que ceux d'un échec de la mise en œuvre).

3. Le suivi, par la Commission, des marchés publics dans l'UE

Dans l'ensemble, la Commission souscrit aux observations de la Cour concernant les données et les outils de suivi (indicateurs du tableau d'affichage du marché unique) et souhaite apporter quelques

⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975?locale=fr;>

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767?locale=fr;>

⁸ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/green-public-procurement-helpdesk_en;
https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15_en

⁹ Ecoquip + et Radar dans le domaine de la santé; P5 Innobroker et Brink, avec des appels d'offres dans plusieurs domaines innovants tels que la santé et la gestion des déchets, etc. Drugdetect porte sur la mise au point d'un capteur pour la détection des drogues dans les prisons.

¹⁰ Deux projets pilotes dans le cadre de «Big Buyers», qui portaient sur le développement de solutions innovantes en ce qui concerne les sites de construction à émission nulle, les asphaltes pour la construction circulaire, les véhicules utilitaires lourds pour le nettoyage des rues et la collecte des déchets, et la santé numérique.

¹¹ <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/> À la date de la rédaction du présent document, la plateforme compte 1200 membres, dont 500 partagent publiquement leur profil.

¹² La plateforme accueille huit communautés de pratique mises en place autour de différents thèmes, tels que les panneaux solaires durables et le pacte international «Circular and Fair ICT Pact»; en ce qui concerne l'innovation, il existe deux communautés de pratique: le réseau des centres de compétences et les marchés publics de l'IA.

éclaircissements sur la base des données dont elle dispose et cela en tenant compte de la complexité des marchés publics.

En ce qui concerne la disponibilité des données, la Commission souligne que les données TED comprennent également un nombre assez élevé d'avis inférieurs aux seuils de l'UE, qui ne relèvent pas du champ d'application des directives sur les marchés publics, ce qui pourrait avoir une incidence significative sur les indicateurs de suivi. Dans le même temps, la Commission tient à souligner que certains indicateurs proposés dans le rapport de la Cour des comptes ne peuvent pas encore être calculés parce que les données requises ne sont pas disponibles. Toutefois, à la suite de l'introduction des formulaires électroniques, la situation pourrait changer à l'égard de plusieurs indicateurs, notamment en ce qui concerne l'application des marchés publics stratégiques. Alors que les formulaires actuels ne permettent pas de fournir des données structurées sur ce sujet, les formulaires électroniques le permettent. Néanmoins, ces champs sont facultatifs et il convient d'évaluer la manière dont les États membres les utilisent.

Deuxièmement, il est important de souligner que les fournisseurs de données, c'est-à-dire les pouvoirs adjudicateurs des États membres, jouent un rôle central pour garantir la qualité et l'exhaustivité des données. La Commission souligne qu'au niveau de l'UE, des efforts considérables sont déployés pour améliorer la qualité et l'exhaustivité des données en mettant en œuvre les règles pertinentes dans TED, en collaboration avec l'Office des publications de l'UE. Il importe de signaler que la Commission s'efforce constamment d'améliorer la qualité et l'exhaustivité de sa base de données, à la fois par des opérations de nettoyage manuel et par la mise en œuvre d'algorithmes pour détecter les erreurs. La Commission a également lancé des études fondées sur les données TED afin d'obtenir de nouvelles informations sur les questions susmentionnées. On peut citer comme exemple le rapport sur les indicateurs relatifs aux marchés publics, pour lequel les contractants chargés de l'analyse ont utilisé une méthode complexe pour remédier à des faiblesses connues en matière de données.

En ce qui concerne le tableau d'affichage du marché unique, la Commission souligne qu'il a été initialement conçu pour fournir une vue d'ensemble des performances en matière de marchés publics. Néanmoins, comme indiqué dans le rapport de la Cour, les résultats sont statiques, unidimensionnels, manquent de flexibilité et souffrent de l'absence de fonctionnalités avancées en matière de compte rendu. Il y a plusieurs années, la Commission a lancé deux projets importants pour résoudre les problèmes liés à la qualité et à l'exhaustivité des données et des outils de suivi, en tirant parti des technologies numériques les plus récentes. Ces projets sont les formulaires électroniques et l'espace de données sur les marchés publics. Les formulaires électroniques sont utilisés pour transmettre des avis au portail TED et sont au cœur de la transformation numérique des marchés publics dans l'UE. En effet, l'utilisation de normes et d'une terminologie communes devrait contribuer à améliorer sensiblement la qualité des données sous-jacentes. Par ailleurs, l'espace de données sur les marchés publics mettra en commun les données relatives à la préparation des appels d'offres, aux appels d'offres eux-mêmes et aux résultats de ceux-ci, qui sont actuellement réparties entre les niveaux européen et national, dans différents formats. Dans cette perspective, l'espace de données permettra d'acquérir de nouvelles connaissances grâce à une boîte à outils d'analyse de pointe, notamment grâce aux technologies de l'intelligence artificielle, comme l'apprentissage automatique et le traitement du langage naturel.

La Commission partage l'observation de la Cour selon laquelle le tableau d'affichage ne contient aucune information sur les procédures de recours engagées par des soumissionnaires non retenus contestant les décisions d'attribution relatives aux procédures de marché public auxquelles ils ont participé. Toutefois, des informations sur les procédures de recours dans les États membres sont régulièrement recueillies par l'intermédiaire du réseau d'organes de recours de première instance (nombre de procédures, durée des procédures et nombre de recours contre les décisions de première

instance) et constituent une bonne base de réflexion et de décision afin de remédier aux lacunes des politiques en matière de marchés publics.

4. Lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics

La Commission souligne que, en tant que gardienne du traité UE, elle est tenue de procéder à des vérifications en matière de transposition. Parallèlement à ce processus, les performances des États membres font l'objet d'un suivi continu, tandis qu'un pilotage est assuré au moyen des lignes directrices pertinentes.

À cet égard, un suivi et des actions concrètes ont été entrepris dans le cadre du Semestre européen pour évaluer les marchés publics du point de vue de l'efficacité économique et du marché unique. Au cours de la période 2011-2021, au moins 15 États membres ont reçu des recommandations par pays visant à améliorer la concurrence et l'efficacité des marchés publics.

Les plans pour la reprise et la résilience (PRR) de certains États membres prévoient des réformes des marchés publics assorties de jalons et de cibles qui sont évalués dans le cadre des demandes de paiement.

Enfin, la Commission souligne que les projets d'instruments d'appui technique se sont révélés fructueux dans de nombreux États membres, en soutenant la professionnalisation du personnel chargé des marchés publics.

Comme indiqué plus haut, la Commission met actuellement en œuvre l'espace de données sur les marchés publics, qui, en tant que point d'accès unique aux données relatives aux marchés publics dans toute l'Europe, sera très bénéfique aussi bien pour les entreprises que pour les acheteurs publics, les décideurs politiques ou les citoyens intéressés. Par rapport au tableau d'affichage du marché unique, il offrira aux utilisateurs finaux un moyen beaucoup plus souple pour travailler avec les données, notamment grâce à plusieurs tableaux de bord. L'espace de données sur les marchés publics vise à améliorer la qualité, la disponibilité et l'exhaustivité des données grâce à un renforcement de la coopération entre la Commission et les États membres et à l'introduction des nouveaux formulaires électroniques, qui permettront aux acheteurs publics de communiquer des informations de manière plus structurée.

En outre, la Commission s'attaque, par ses activités de contrôle de l'application, aux problèmes liés à la faible concurrence dans les marchés publics. La Commission a recensé, dans les directives de 2014 sur les marchés publics, des dispositions qui ont une incidence sur le nombre d'attributions directes et se concentre sur celles-ci lors des contrôles de conformité de la législation nationale qui transpose ces directives. Les cas de non-conformité ont été traités dans le cadre de procédures d'infraction engagées contre 18 États membres. En outre, la Commission accorde une attention accrue aux cas d'attributions directes illégales dans des affaires majeures.

L'application des règles en matière de marchés publics relève de la responsabilité partagée de la Commission et des États membres. En 2017, la Commission a été à l'origine de la création d'un groupe de la Commission composé d'experts issus d'organismes nationaux chargés du contrôle des règles en matière de marchés publics au niveau national: le réseau d'organes de recours de première instance. Le groupe réunit des représentants des organes judiciaires et administratifs qui examinent les affaires de marchés publics afin de recenser les défis et les solutions concernant les recours au moyen de procédures de contestation et de renforcer la coopération entre les membres.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandation n° 1 — Clarifier et hiérarchiser les objectifs en matière de marchés publics

La Commission devrait engager un processus visant:

- a) à formuler et hiérarchiser des objectifs moins nombreux, mais clairs et mesurables;**
- b) à déterminer si les objectifs stratégiques de l'UE devraient être atteints au moyen:**
 - **d'exigences stratégiques applicables aux procédures de marché public, ou plutôt**
 - **d'une nouvelle réglementation concernant les travaux, les biens et les services.**

Quand? D'ici la mi-2025

La Commission **accepte** la recommandation n° 1 a).

Compte tenu du consensus politique croissant sur l'utilisation des dépenses publiques comme outil pour contribuer aux objectifs stratégiques généraux de l'Union européenne tels que la durabilité, la résilience et la sécurité de l'approvisionnement, il est en effet essentiel de concentrer la politique de l'UE en matière de marchés publics sur un nombre limité d'objectifs ambitieux et mesurables. Ceux-ci devraient toutefois rester pleinement compatibles avec la stratégie d'un marché intérieur concurrentiel dans lequel les autorités et entités adjudicatrices et les opérateurs économiques peuvent continuer à interagir de manière efficace. Plusieurs initiatives juridiques sectorielles récentes ont conduit à accorder une attention nouvelle au système de marchés publics de l'UE, lui conférant le statut d'outil économique pour soutenir la résilience et la durabilité de l'économie de l'UE.

Les marchés publics joueront de plus en plus un rôle clé dans la réalisation d'une croissance durable en garantissant l'utilisation la plus efficace des fonds publics. Cela pourrait nécessiter un cadre juridique moderne, plus ciblé et numérisé, prévoyant des procédures simplifiées et une utilisation plus stratégique des marchés publics. Ce cadre pourrait faciliter l'accès des PME aux marchés publics et stimuler l'innovation.

La Commission **accepte** la recommandation n° 1 b).

Des réflexions sont en cours sur la manière de mieux atteindre les objectifs stratégiques. Comme expliqué ci-dessus, la Commission a pris un certain nombre d'initiatives spécifiques pour contribuer à la réalisation de ces objectifs en présentant des propositions législatives dans des secteurs ciblés. Celles-ci ajoutent souvent des exigences spécifiques aux procédures définies dans les directives sur les marchés publics. À l'avenir, la Commission pourrait examiner s'il y a lieu de consolider et d'harmoniser ces initiatives dans un texte juridique unique de l'UE.

En outre, chaque État membre élabore ses propres stratégies au niveau national ainsi que des plans d'action, adaptés à son contexte et à ses besoins spécifiques, visant à encourager davantage le recours aux marchés publics stratégiques. La Commission soutient fermement les États membres dans la coordination de ces efforts en encourageant les échanges de bonnes pratiques, par des moyens financiers et pratiques, et en dialoguant avec toutes les parties prenantes afin de renforcer les compétences et les capacités nécessaires.

Recommandation n° 2 — Remédier aux lacunes dans les données relatives aux marchés publics

La Commission devrait:

- a) **renforcer encore la fiabilité et l'exhaustivité des données du portail TED, notamment en favorisant l'utilisation de champs de saisie facultatifs supplémentaires et en augmentant le recours aux contrôles intégrés dans la saisie des données;**
- b) **collecter d'autres données de suivi pertinentes à partir de sources de données complémentaires, telles que l'espace de données sur les marchés publics, pour alimenter les indicateurs de suivi (ces données devraient comprendre des identifiants uniques pour les fournisseurs, les bénéficiaires effectifs et les pouvoirs adjudicateurs ainsi que, lorsqu'elles sont disponibles, des informations sur les procédures de recours engagées par les soumissionnaires non retenus);**
- c) **utiliser l'espace de données sur les marchés publics pour contrôler la qualité des données fournies dans les formulaires électroniques et publiées sur TED;**
- d) **veiller à ce que les États membres, dans leurs rapports de contrôle sur les marchés publics, fournissent des données complètes et exactes selon une approche cohérente.**

Quand? D'ici fin 2025

La Commission **accepte** la recommandation n° 2 a).

La Commission accepte cette recommandation avec la réserve qu'elle ne peut imposer aux pouvoirs adjudicateurs de fournir des informations qui ne sont pas obligatoires ou de réaliser des contrôles qui ne sont pas prévus dans la législation. En outre, il convient d'éviter toute charge administrative inutile pour les pouvoirs adjudicateurs/acheteurs publics. Enfin, elle note qu'environ 75 % des avis de marchés publics publiés dans TED sont générés et gérés au niveau national.

La Commission **accepte** la recommandation n° 2 b).

La Commission note qu'à l'aide de formulaires électroniques, il est possible de collecter des données supplémentaires sur une base volontaire, telles que des données sur les marchés publics écologiques, sociaux et innovants. Il est néanmoins important de souligner que ces champs de données sont facultatifs. La mesure dans laquelle les États membres et leurs pouvoirs adjudicateurs en feront usage reste incertaine. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne révèle que certains États membres ont indiqué que les données sur les bénéficiaires effectifs ne seraient pas collectées. En raison de l'importance des identifiants uniques, l'espace de données sur les marchés publics fournira un tableau de bord sur leur application en Europe et renverra cette information aux États membres. Enfin, les données sur les procédures de recours ne sont pas collectées dans le cadre des formulaires actuels, mais peuvent être mises à disposition par les États membres dans leurs rapports nationaux envoyés à la Commission tous les trois ans.

La Commission **accepte** la recommandation n° 2 c).

L'un des objectifs de l'espace de données sur les marchés publics est de suivre la mise en œuvre des formulaires électroniques dans les États membres et de comprendre quelle incidence ont les formulaires sur la disponibilité et la qualité des données. Par exemple, les formulaires électroniques comporteront des champs relatifs aux marchés publics stratégiques (tels que les marchés publics écologiques, sociaux et innovants). L'espace de données sur les marchés publics permettra de mieux comprendre comment les pouvoirs adjudicateurs remplissent ces nouveaux champs proposés dans les formulaires électroniques. Un autre exemple est que les formulaires électroniques permettent d'étendre l'utilisation de listes de codes (listes de réponses et d'informations prédéfinies à insérer

dans les avis de marché). Cela devrait également contribuer à améliorer la qualité des données, qui devront faire l'objet d'un suivi dans le cadre de l'espace de données sur les marchés publics. Bien que l'espace de données sur les marchés publics fasse également l'objet d'un suivi, l'accent devrait être mis sur son utilisation pour évaluer l'incidence des formulaires électroniques sur la qualité et la disponibilité des données.

La Commission **accepte** la recommandation n° 2 d).

La Commission souscrit en principe à l'objectif souhaité de la recommandation, à savoir que les rapports par pays en question, qui sont fournis par les États membres conformément à l'article 83 de la directive 2014/24/UE, soient fondés sur des données complètes et exactes. Il est important de garder à l'esprit que les directives sur les marchés publics n'exigent pas de format spécifique et que la portée des obligations relatives à ces rapports est limitée. Toutefois, le groupe d'experts sur les marchés publics a été consulté sur un modèle de rapport des États membres élaboré par la Commission, qui est désormais utilisé par un certain nombre d'États membres.

Recommandation n° 3 — Mettre à jour les outils de la Commission afin de mieux surveiller la concurrence dans les marchés publics

La Commission devrait:

- a) aligner les contours du tableau d'affichage sur les objectifs des directives, notamment en ajoutant de nouveaux indicateurs, par exemple sur les marchés publics transfrontières et stratégiques;**
- b) indiquer les tendances pluriannuelles de la concurrence dans les marchés publics au niveau de l'UE, des États membres et des secteurs économiques;**
- c) publier les définitions de ses indicateurs ainsi que ses méthodes de calcul (et toute modification apportée) en temps utile;**
- d) intégrer des fonctionnalités avancées pour la création de rapports permettant d'explorer plus en détail les données sur les marchés publics;**
- e) communiquer des informations sur les procédures de recours engagées par les soumissionnaires non retenus;**
- f) inclure dans ses rapports des informations sur le climat concurrentiel dans les différents États membres, régions et secteurs économiques d'après des indicateurs de performance clés;**
- g) étudier de nouveaux moyens de surveiller les prix des marchés publics dans l'UE et les États membres.**

Quand? D'ici fin 2025

La Commission **accepte** la recommandation n° 3 a).

La Commission tient toutefois à préciser qu'elle ne peut pas calculer systématiquement les indicateurs si les données requises ne sont pas disponibles. En outre, les méthodes d'évaluation des données disponibles sont extrêmement complexes. Par exemple, seuls les marchés publics transfrontières directs [lorsque le soumissionnaire retenu se trouve dans un autre pays que le pouvoir adjudicateur (l'acheteur)] peuvent être facilement calculés. Toutefois, en raison de la complexité de la méthode et des données requises, des études régulières ne peuvent être lancées que tous les cinq ans environ afin d'analyser de manière exhaustive les marchés publics transfrontières (directs/indirects et autres aspects pertinents). En ce qui concerne les marchés publics stratégiques, les données ne sont pas disponibles à l'heure actuelle, mais les futurs formulaires électroniques

contiendront des champs appropriés. Néanmoins, ces champs seront facultatifs et la fiabilité des indicateurs relatifs aux marchés publics stratégiques dépendra de la qualité et de l'exhaustivité des données.

La Commission **accepte** la recommandation n° 3 b).

À l'avenir, l'espace de données sur les marchés publics sera en mesure de faire apparaître les tendances en matière de marchés publics.

La Commission **accepte** les recommandations n° 3 c) et 3 d).

Pour chaque indicateur utilisé dans l'espace de données sur les marchés publics, une documentation spécifique sur les méthodes de calcul sous-jacentes sera fournie. En plus de fournir une documentation sur les indicateurs, l'espace de données sur les marchés publics utilisera des fonctionnalités d'analyse avancées pour analyser les données sur la base de technologies de pointe en matière d'intelligence artificielle, telles que l'apprentissage automatique et le traitement du langage naturel.

La Commission **accepte** la recommandation n° 3 e).

La Commission recueille déjà les informations quantitatives sur les procédures de recours nationales dans les États membres, qui sont régulièrement partagées et collectées par l'intermédiaire du *réseau d'organes de recours de première instance*. Ces informations comprennent le nombre de décisions rendues en première instance, la durée des procédures de recours et le nombre de recours formés contre les décisions de première instance. En outre, les données disponibles sont publiées dans le cadre du rapport triennal des États membres sur les marchés publics («rapport au titre de l'article 83»):

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_fr

La Commission **accepte** la recommandation n° 3 f).

La Commission analysera les moyens de fournir, sur la base des données TED, des informations plus détaillées sur les indicateurs relatifs aux performances des marchés publics, par exemple en ce qui concerne les régions et les secteurs ou d'autres facteurs pertinents.

La Commission **accepte** la recommandation n° 3 g).

Les données TED ne fournissent pas de base pour analyser les évolutions des différents prix et tendances. La Commission examinera donc les possibilités de fonder ce type d'observations sur d'autres sources d'information ou méthodes d'analyse.

Recommandation n° 4 — Analyser plus en détail les causes profondes de la faible concurrence dans les marchés publics et proposer des mesures pour lever les principaux obstacles à la concurrence et promouvoir de bonnes pratiques

a) Sur la base des résultats de notre audit et en coopération avec les États membres, la Commission devrait analyser plus en détail les causes profondes de la faible

concurrence dans les marchés publics au niveau de l'UE, des États membres, des régions et, le cas échéant, des secteurs économiques.

b) En fonction des résultats de cette analyse des causes profondes, la Commission devrait proposer des mesures visant à lever les principaux obstacles à la concurrence dans les marchés publics, en répondant aux principales préoccupations des pouvoirs adjudicateurs, telles que:

- **réduire toute charge administrative inutile;**
- **promouvoir le développement de procédures efficaces, notamment en ce qui concerne le choix des critères de sélection et d'attribution;**
- **renforcer la capacité administrative;**
- **encourager l'échange de bonnes pratiques;**
- **faciliter les marchés publics transfrontières en centralisant les informations propres aux États membres et en utilisant l'intelligence artificielle pour surmonter les barrières linguistiques;**
- **renforcer l'attractivité des marchés publics pour les entreprises, en particulier pour les PME.**

Cela pourrait prendre la forme d'un plan d'action à l'échelle de l'UE.

Quand? D'ici fin 2025

La Commission **accepte** la recommandation n° 4 a).

La Commission entreprendra un travail d'analyse des causes de la faible concurrence dans les marchés publics. Les dialogues sur les marchés publics stratégiques en cours avec les États membres joueront un rôle clé dans cette analyse. Une fois que tous les dialogues auront abouti à une feuille de route au niveau national, la Commission obtiendra une meilleure vue d'ensemble de la situation au niveau national. Les dialogues ne porteront pas sur des questions spécifiques aux niveaux régional et sectoriel et ne fourniront donc pas les informations pertinentes nécessaires à la réalisation d'une analyse similaire à ces niveaux.

La Commission continuera d'utiliser tous les outils à sa disposition pour accroître la capacité administrative des parties prenantes concernées dans les États membres. La Commission étudiera également les moyens de faciliter cette analyse à l'aide du futur espace de données sur les marchés publics. La Commission entend faire de l'espace de données sur les marchés publics un outil permettant également de soutenir les pouvoirs adjudicateurs et pas seulement les utilisateurs de l'UE ou les décideurs politiques dans les États membres.

Enfin, la faisabilité de l'exercice dépendra de la collaboration des États membres qui, au stade actuel, ne disposent pas de données pertinentes. La plupart des États membres devront mettre au point une méthodologie qui génère pour évaluer leurs performances, aidés éventuellement en cela par les dialogues sur les marchés publics stratégiques.

La Commission **accepte** la recommandation n° 4 b).

La Commission fera le point sur l'état d'avancement des différentes approches et mesures utilisées par les États membres pour promouvoir l'efficacité des marchés publics et en fera l'analyse. Sur cette base, la Commission proposera d'autres mesures possibles et des actions appropriées.

La Commission reconnaît qu'il est urgent de recenser les mesures, de nature réglementaire ou autre, nécessaires pour promouvoir les marchés publics en tant qu'outil efficace et facile à utiliser pour stimuler la transition écologique et garantir la résilience et la durabilité de notre économie. La

Commission a déjà pris un certain nombre de mesures pour soutenir cet objectif. Dans le prolongement des dialogues sur les marchés publics stratégiques, la Commission lancera un processus d'échange de bonnes pratiques entre les États membres sur la base des feuilles de route ou des stratégies qu'ils élaboreront.

Sur la base de ces initiatives, la Commission examinera si d'autres mesures spécifiques, le cas échéant de nature législative, pourraient être nécessaires pour combiner les objectifs de simplification des procédures de marchés publics avec des mesures visant à aligner les marchés publics sur les objectifs stratégiques de l'UE.

En outre, les défis auxquels sont confrontés les acheteurs publics et les opérateurs économiques, en particulier les petites et moyennes entreprises, sont divers et ont des causes profondes différentes. Il n'existe pas de solution universelle pour relever ces défis.

Si la Commission accueille favorablement l'objectif d'un plan d'action potentiel et les thèmes proposés pour y être abordés, la première étape nécessaire serait de faire le point sur les initiatives prises au niveau national avant d'envisager l'élaboration d'un plan d'action spécifique répondant à toutes les préoccupations mentionnées. D'autres options, telles que le recours à la législation, seront également étudiées.