

Rapport spécial

## Marchés publics dans l'UE

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



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - IX
<b>Introduction</b>	01 - 17
Les marchés publics dans l'Union européenne	01 - 04
Le cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics	05 - 10
Rôles et responsabilités au niveau des États membres et de l'UE	11 - 12
<i>Tenders Electronic Daily (TED)</i>	13 - 15
Rapports par pays des États membres et tableau d'affichage du marché unique de la Commission	16 - 17
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	18 - 29
<b>Observations</b>	30 - 107
<b>Des marchés publics moins concurrentiels sur les dix dernières années selon les indicateurs clés</b>	30 - 46
Un grand nombre d'attributions directes dans plusieurs États membres	31 - 34
La part des procédures à soumissionnaire unique a presque doublé au cours de la dernière décennie	35 - 40
Les marchés publics transfrontaliers directs représentent environ 5 % de l'ensemble des marchés attribués	41 - 44
Les prix des travaux, des biens et des services achetés dans le cadre de marchés publics ne font l'objet d'aucun suivi	45 - 46
<b>Les principaux objectifs de la réforme des directives de 2014 – simplification, accès des PME et marchés publics stratégiques – n'ont pas encore été atteints</b>	47 - 66
La gestion des marchés publics n'a pas gagné en simplicité	48 - 56
La part des marchés attribués aux PME n'a pas augmenté dans l'ensemble	57 - 58
La plupart des pouvoirs adjudicateurs des États membres ont très peu recours aux marchés publics stratégiques	59 - 61
L'intégrité et la transparence restent sources de difficultés	62 - 64
L'équilibre délicat entre la concurrence et les objectifs de la réforme de 2014	65 - 66

## **Des lacunes dans le suivi, par la Commission, des marchés publics dans l'UE** 67 - 81

Les rapports de contrôle des autorités nationales donnent peu d'informations sur le climat concurrentiel dans les États membres ou les secteurs économiques 68 - 70

Les données TED manquent encore d'exhaustivité et d'exactitude 71 - 75

Le tableau d'affichage de la Commission ne fournit pas d'état complet et fiable de la situation des marchés publics 76 - 81

## **La Commission et les États membres ont peu cherché à lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics** 82 - 107

Au niveau de l'UE, le recul de la concurrence dans les marchés publics n'est pas suffisamment pris en compte 83 - 89

Manque d'attention accordée aux causes profondes de la faible concurrence au niveau national 90 - 91

Plusieurs facteurs influant sur la concurrence mis en évidence lors de l'audit 92 - 100

Les actions d'atténuation visant à réduire les obstacles à la concurrence dans le cadre des marchés publics ont été menées en ordre dispersé 101 - 107

## **Conclusions et recommandations** 108 - 120

### **Annexes**

**Annexe I – Indicateurs du tableau d'affichage**

**Annexe II – Méthode utilisée pour l'analyse des données**

**Annexe III – *ECA Public Procurement Dashboard* – Guide de l'utilisateur**

### **Sigles, acronymes et abréviations**

### **Glossaire**

### **Réponses de la Commission**

### **Calendrier**

### **Équipe d'audit**

## Synthèse

**I** Chaque année, quelque 2 000 milliards d'euros, soit 14 % du produit intérieur brut de l'UE, font l'objet de marchés publics. Ces derniers constituent l'un des piliers du marché unique, tant du point de vue économique que de celui de l'intégration, et ils aident les pouvoirs publics à assurer une utilisation optimale des deniers publics lors de l'achat de travaux, de biens et de services. Le cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics comprend trois directives, dont deux ont fait l'objet d'une réforme en 2014, la troisième, nouvelle, étant ajoutée cette année-là.

**II** Avec cette refonte, les législateurs entendaient assouplir les marchés publics, grâce à des procédures simplifiées, améliorer l'accès des PME à la commande publique et faciliter une utilisation plus stratégique des marchés publics pour en tirer de meilleurs résultats. La réforme de 2014 visait également à renforcer les exigences en matière de transparence et à durcir les dispositions relatives à l'intégrité afin de lutter contre la corruption et la fraude.

**III** Notre audit a consisté à évaluer le niveau de concurrence pour les marchés publics au sein du marché unique de l'UE sur une décennie, ainsi que les mesures prises par la Commission et les États membres pour repérer et lever les obstacles à la mise en concurrence, en vue de faire le meilleur usage possible des fonds publics. Pour analyser l'évolution du niveau de concurrence au fil du temps ainsi que pour déterminer si la réforme de 2014 a eu une incidence à cet égard et si les autres objectifs de la réforme ont été atteints, nous avons utilisé les données ouvertes disponibles sur les marchés publics dans l'UE au cours des dix années qui ont précédé 2021. Pour réaliser notre analyse des données, nous avons mis au point un tableau de bord interactif, accessible au public, qui permet d'approfondir l'analyse des données collectées aux fins de notre audit.

**IV** Nous avons réalisé cet audit afin d'apporter un nouvel éclairage et de mieux faire connaître le niveau de concurrence atteint dans les marchés publics cinq ans après la date limite de transposition des directives en la matière en droit national. Par nos recommandations, nous entendons contribuer à apporter des améliorations susceptibles d'aider les pouvoirs adjudicateurs des États membres à assurer une utilisation optimale de l'argent public.

**V** Globalement, nous estimons en conclusion que le niveau de concurrence dans les marchés publics pour la fourniture de travaux, de biens et de services au sein du marché unique de l'UE a diminué au cours de la dernière décennie. Le rôle essentiel de la concurrence comme condition nécessaire à l'optimisation des marchés publics est largement méconnu. La Commission et les États membres n'ont pas systématiquement utilisé les données disponibles pour cerner les causes profondes de la faible concurrence, et ils n'ont pris que des mesures sporadiques pour lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics.

**VI** Notre analyse des données disponibles indique une augmentation globale significative des marchés à soumissionnaire unique, un niveau élevé d'attribution directe de marchés dans la plupart des États membres et un faible nombre de marchés publics transfrontaliers directs entre les États membres. Plusieurs objectifs de la réforme de 2014 n'ayant toujours pas été atteints, nous concluons que l'entrée en vigueur des directives réformées n'a pas eu d'effet démontrable. Au contraire, les soumissionnaires et les pouvoirs adjudicateurs estiment que les procédures de marché public continuent de générer une charge administrative importante. Il n'y a pas non plus eu de hausse sensible de la part des petites et moyennes entreprises participant aux marchés publics, et les aspects stratégiques (liés à l'environnement, aux conditions sociales et à l'innovation, par exemple) sont rarement pris en compte dans les appels d'offres publics. En outre, la transparence, qui constitue un rempart essentiel contre le risque de fraude et de corruption, fait les frais de taux de publication qui stagnent à des niveaux faibles. Nous constatons également que certains objectifs de la réforme de 2014 peuvent parfois aller à l'encontre de l'objectif général de garantir la concurrence dans les marchés publics.

**VII** Notre audit a aussi mis en évidence la nécessité pour la Commission d'améliorer son suivi des marchés publics: les données collectées sur les marchés attribués sont loin d'être exhaustives et toutes ne sont pas exactes. Les outils de suivi de la Commission présentent des lacunes qui limitent leur efficacité et leur transparence.

**VIII** Enfin, notre analyse montre que tant la Commission que les États membres accordent une attention insuffisante à la concurrence dans les marchés publics. Les initiatives visant à analyser les données relatives aux marchés publics et à cerner les causes possibles du recul de la concurrence sont rares, et le problème passe relativement inaperçu au sein de la Commission et des États membres. Bien que la Commission ait lancé une stratégie en matière de marchés publics en 2017, elle n'a depuis entrepris que quelques actions visant à examiner ou à remédier aux causes de la diminution de la concurrence dans le cadre des appels d'offres publics.

**IX** Pour toutes ces raisons, nous invitons la Commission à:

- o clarifier et hiérarchiser les objectifs en matière de marchés publics;
- o combler les failles dans les données collectées sur les marchés publics;
- o améliorer ses outils de suivi afin de permettre une meilleure analyse;
- o étudier plus en détail les causes profondes de la faible concurrence et proposer des mesures qui visent à lever les principaux obstacles à la concurrence dans les marchés publics.

# Introduction

## Les marchés publics dans l'Union européenne

**01** Par «marchés publics», on entend le processus par lequel les organismes publics acquièrent des travaux, des biens et des services auprès de fournisseurs au terme d'une procédure ouverte et concurrentielle visant à obtenir des prestations de qualité et d'un bon rapport coût-avantage. Chaque année, quelque 2 000 milliards d'euros font l'objet de marchés publics, ce qui correspond à environ 14 % du produit intérieur brut (PIB) des 27 États membres de l'UE<sup>1</sup> (ci-après l'«EU-27»). Les marchés publics sont donc l'un des principaux moteurs de la croissance économique et de l'emploi.

**02** Pour l'acheteur, l'un des principaux objectifs des marchés publics est d'assurer une utilisation optimale des deniers publics lors de l'achat de travaux, de biens et de services. La concurrence, c'est-à-dire un nombre suffisant de fournisseurs sur le marché qui participent aux procédures de marché public, est une condition préalable indispensable à la réalisation de cet objectif.

**03** Dans le marché unique de l'UE, les marchés publics doivent être attribués à la meilleure offre, quel que soit le pays d'origine de l'entreprise qui la présente. L'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «[l]e marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée [...]». La sélection des entreprises les plus performantes entretient la compétitivité des marchés et préserve l'intérêt public.

**04** La réglementation des marchés publics dans l'UE peut donc être un moteur de l'économie, consolider l'intégration européenne, accroître la compétitivité des entreprises européennes et renforcer le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement, de non-discrimination, de reconnaissance mutuelle, de proportionnalité et d'efficacité, réduisant ainsi le risque de fraude et de corruption.

---

<sup>1</sup> [Page internet de la DG GROW sur les marchés publics](#) (consultée en juin 2023).

## Le cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics

### Les directives sur les marchés publics

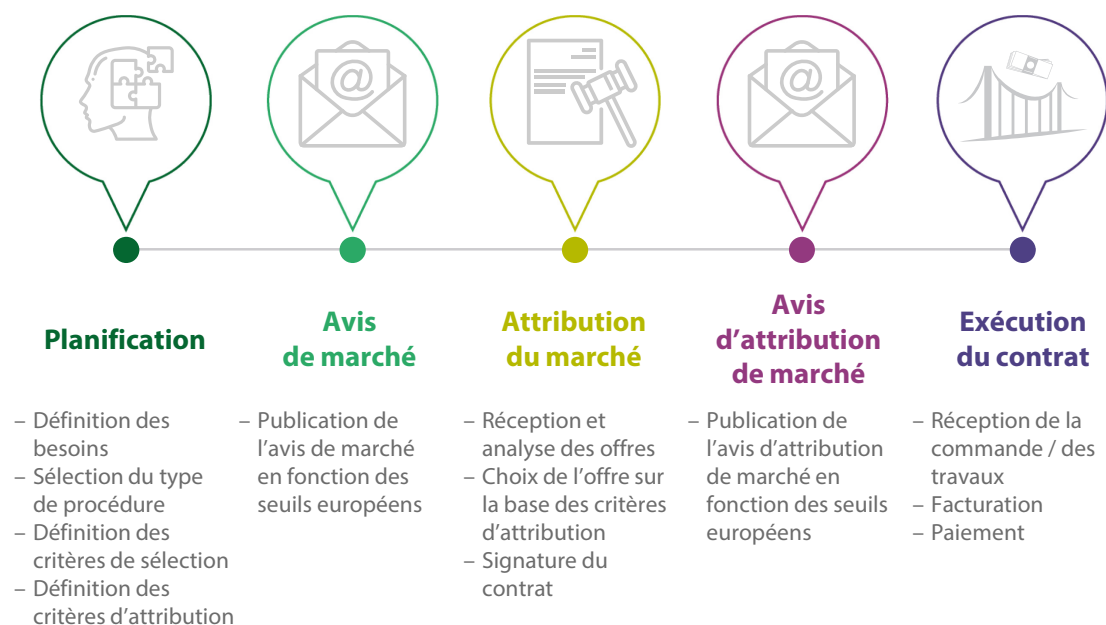
**05** Le cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics vise à garantir l'application d'un ensemble harmonisé de règles et de procédures lors de l'attribution de marchés. Le cadre s'appuie sur trois directives. Deux d'entre elles ont fait l'objet d'une réforme en 2014:

- o la [directive 2014/24/UE](#), qui définit les règles généralement applicables aux marchés publics;
- o la [directive 2014/25/UE](#) relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

La même année, l'UE les a complétées par la [directive 2014/23/UE](#) sur l'attribution de contrats de concession.

**06** Le processus de passation de marchés publics se décompose en cinq étapes (voir [figure 1](#)).

**Figure 1 – Le processus de passation de marchés publics**



Source: Cour des comptes européenne.



## Marchés d'une valeur supérieure ou inférieure aux seuils fixés par l'UE

**07** Les trois directives s'appliquent directement aux offres pour lesquelles la valeur du marché dépasse un montant déterminé. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les principaux seuils sont les suivants:

- 5 382 000 euros pour les marchés publics de travaux;
- 140 000 euros pour les marchés passés par des autorités publiques centrales;
- 215 000 euros pour les marchés passés par des autorités publiques locales ou régionales;
- 750 000 euros pour les marchés de services portant sur des services sociaux et d'autres services spécifiques.

**08** Sous les seuils précités, les règles nationales s'appliquent. Ces dernières doivent néanmoins respecter elles aussi les principes généraux énoncés dans les directives.

### La réforme de 2014

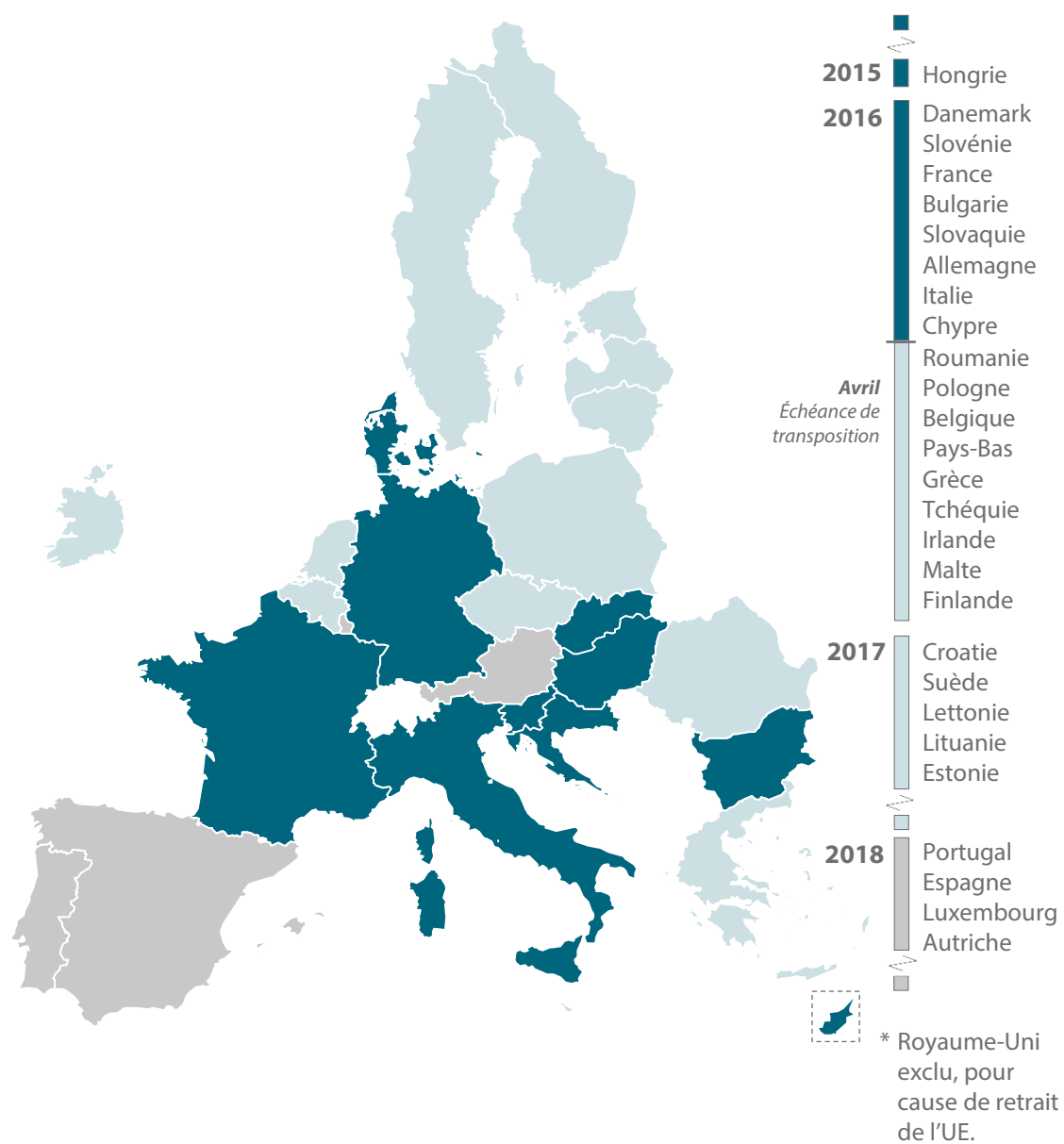
**09** La réforme des directives en 2014 visait à assouplir les marchés publics, en simplifiant les procédures, de manière à faciliter l'accès des PME à la commande publique et à permettre une utilisation plus stratégique des marchés publics, le but étant, in fine, d'obtenir de meilleurs résultats pour l'ensemble de la société et sur le plan d'autres objectifs de politique publique. La réforme de 2014 visait également à renforcer les exigences en matière de transparence et à durcir les dispositions relatives à l'intégrité afin de lutter contre la corruption et la fraude<sup>2</sup>.

**10** Les États membres de l'UE (ils étaient alors 28) étaient tenus de transposer les directives de 2014 en droit national avant avril 2016. Toutefois, la plupart d'entre eux ont tardé à le faire. Quatre États membres (l'Autriche, le Luxembourg, le Portugal et l'Espagne) ont attendu 2018 pour transposer la directive 2014/24/UE dans leur droit national des marchés publics, et ce n'est que cette année-là que les modifications sont finalement entrées en vigueur dans le marché unique (voir [figure 2](#)).

---

<sup>2</sup> Document COM(2017) 572, «Faire des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe», p. 3.

**Figure 2 – Transposition de la directive 2014/24/UE par les États membres (2015-2018)**



Source: Cour des comptes européenne.

## Rôles et responsabilités au niveau des États membres et de l'UE

**11** Plus de 250 000<sup>3</sup> pouvoirs adjudicateurs mènent des procédures de marché public dans le marché unique de l'UE. Ces pouvoirs adjudicateurs sont des organismes publics (de niveau national, régional ou local), mais aussi des acteurs non publics opérant dans des conditions spécifiques sans concurrence. Chaque État membre dispose d'au moins un organisme public chargé de superviser les marchés publics.

**12** Au sein de la Commission, deux directions générales partagent la responsabilité des politiques en matière de marchés publics et de la mise en œuvre des directives par les États membres:

- la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), qui est chargée à la fois de la politique en matière de marchés publics et du suivi de la mise en œuvre, par les États membres, des directives de l'UE dans ce domaine;
- l'Office des publications de l'Union européenne<sup>4</sup> qui gère le système *Tenders Electronic Daily* (TED) ainsi que les sites internet eTendering et eNotices<sup>5</sup>.

### *Tenders Electronic Daily (TED)*

**13** Tous les appels d'offres et les avis d'attribution pour les marchés dont la valeur est supérieure au seuil applicable de l'UE doivent être publiés sur le portail TED afin que les fournisseurs potentiels soient informés des possibilités de marchés à venir. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent également y publier des procédures d'une valeur inférieure aux seuils.

**14** En 2020, selon l'Office des publications de l'Union européenne, plus de 640 000 avis de marché ont été publiés sur TED. On estime qu'ils concernaient 226 000 procédures de marché public, pour une valeur d'environ 800 milliards d'euros. Depuis 2016, ces avis sont accessibles au public sous la forme de données ouvertes<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Page internet de la DG GROW sur les marchés publics.

<sup>4</sup> Site internet de l'Office des publications de l'Union européenne.

<sup>5</sup> Page d'accueil du site internet TED.

<sup>6</sup> Jeux de données TED sur [data.europa.eu](https://data.europa.eu).

**15** Lorsque les pouvoirs adjudicateurs utilisent d'autres plateformes de marchés publics pour publier des avis de marché, les États membres doivent veiller à ce que toutes les données relatives aux procédures d'une valeur supérieure aux seuils fixés soient transférées vers TED, conformément à l'article 51 de la [directive 2014/24/UE](#).

### Rapports par pays des États membres et tableau d'affichage du marché unique de la Commission

**16** Outre TED, la Commission dispose de deux autres instruments pour suivre la situation des marchés publics dans l'UE: premièrement, les États membres sont chacun tenus<sup>7</sup> de présenter tous les trois ans un rapport de contrôle à la Commission (voir points [68](#) à [70](#)) et, deuxièmement, la Commission tient à jour un [tableau d'affichage du marché unique](#) (ci-après le «tableau d'affichage»).

**17** Le tableau d'affichage comporte une section spécifique qui fournit des données sur les marchés publics dans l'UE, structurées autour de 12 indicateurs et ventilées par pays. Parmi ces indicateurs, la Commission en a jugé trois particulièrement importants, auxquels elle a appliqué, jusqu'en janvier 2023, un coefficient de trois pour calculer un indicateur composite global (voir [annexe I](#)):

- l'indicateur «pas d'appel d'offres», qui mesure la part des marchés attribués à des entreprises à la suite d'une procédure négociée sans publication d'un appel d'offres (également appelée «attribution directe» ou «marché de gré à gré»);
- l'indicateur «soumissionnaire unique», qui mesure la part des marchés attribués pour lesquels il n'y avait qu'un seul soumissionnaire;
- l'indicateur «taux de publication», qui mesure la valeur des procédures de marché public publiées sur TED en pourcentage du PIB national.

---

<sup>7</sup> [Directive 2014/24/UE](#), articles 83 et 85.

## Étendue et approche de l'audit

**18** Lors de notre audit, nous avons évalué le niveau de concurrence pour les marchés publics dans le marché unique de l'UE sur une décennie, ainsi que les mesures prises par la Commission et les États membres pour repérer et lever les obstacles à la mise en concurrence, en vue de faire le meilleur usage possible des fonds publics. Nous avons notamment examiné:

- o comment la concurrence dans les marchés publics au sein du marché intérieur de l'UE, aux niveaux national et régional, ainsi que dans des secteurs particuliers, a évolué entre 2011 et 2021, et si la réforme de 2014 a eu une quelconque incidence à cet égard;
- o si les autres objectifs de la réforme de 2014 des directives sur les marchés publics ont été atteints;
- o si le suivi, par la Commission, de la situation des marchés publics dans l'UE est efficace;
- o si la Commission et les États membres ont analysé les données disponibles pour déterminer les causes profondes d'une diminution de la concurrence dans les marchés publics et s'ils ont pris des mesures pour inverser cette tendance.

**19** Notre audit a porté sur la période 2011-2021, ce qui nous a permis de déterminer si la transposition en droit national des directives de 2014 avait eu un effet sur la situation des marchés publics dans les différents États membres. La directive 2009/81/CE sur les marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité n'entrait pas dans le champ de notre audit, car elle n'était pas concernée par la réforme de 2014.

**20** Dans le cadre de notre audit, dont l'objet principal est la notion de concurrence (voir point **02**), nous nous sommes logiquement concentrés sur les trois indicateurs du tableau d'affichage assortis d'un coefficient trois (voir point **17**), car ils mettent en évidence les situations où le niveau de concurrence est bas, voire nul, et sont donc largement considérés comme des signaux d'une dynamique de marché inefficace, qui risque d'empêcher l'acheteur d'obtenir le «meilleur rapport qualité-prix» et donc de faire une utilisation efficace des deniers publics. Ils peuvent également être révélateurs de pratiques de corruption, comme la rédaction d'un cahier des charges «sur mesure» en vue de favoriser certaines entreprises.

**21** Dans le cadre de nos travaux, nous avons compilé un ensemble complet de données sur les marchés publics dans le marché unique de l'UE. Il couvre l'EU-27, ainsi que deux des pays de l'Espace économique européen (l'Islande et la Norvège) et le Royaume-Uni (jusqu'à son retrait de l'UE en 2021). Cet ensemble de données est fondé sur les données TED présentées par la Commission sur le site [data.europa.eu](https://data.europa.eu) et complété par des données ouvertes plus détaillées sur les marchés publics (provenant du site [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Comme il couvre une période de 11 ans (de 2011 à 2021), il permet d'effectuer une analyse des tendances. En raison de leur nature spécifique, les contrats de concession n'ont pas été pris en considération dans cette analyse. Les données collectées par les systèmes nationaux de passation de marchés diffèrent d'un État membre à l'autre et ne permettent donc pas d'établir des comparaisons fiables. De ce fait, tout comme les données TED relatives aux procédures dont la valeur est inférieure aux seuils de l'UE, elles n'ont pas été intégrées dans notre ensemble de données.

**22** Nous avons ensuite analysé les données en coopération avec des scientifiques externes spécialisés dans les marchés publics. L'*annexe II* présente plus en détail notre approche et notre méthodologie. Certaines valeurs faisant défaut, et afin de rendre possibles les comparaisons entre États membres, l'analyse des données effectuée a été fondée sur le nombre de procédures de marché public, et non sur leur valeur monétaire.

**23** Pour réaliser cette analyse, nous avons mis au point un tableau de bord interactif («*ECA Public Procurement Dashboard*»). Cet outil est accessible au public<sup>8</sup> et permet aux personnes intéressées d'analyser plus avant les données collectées aux fins de notre audit, par État membre, par région (niveau NUTS 2 dans la nomenclature des unités territoriales statistiques) et par secteur économique. L'*annexe III* contient un guide de l'utilisateur pour cet outil.

**24** Nous avons mené une enquête et des entretiens afin de compléter, par des informations qualitatives, les informations quantitatives obtenues à partir de notre analyse de données, mais aussi afin de mieux comprendre les points de vue des États membres sur la situation des marchés publics, les causes profondes qui pourraient expliquer une faible concurrence dans les marchés publics de ces pays, ainsi que toute mesure d'atténuation prise par la Commission à cet égard.

---

<sup>8</sup> [https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

**25** L'enquête a été envoyée à quelque 400 interlocuteurs au sein des autorités chargées des marchés publics dans l'EU-27, dont certaines ont été désignées par les États membres pour participer aux groupes de travail de la Commission sur les marchés publics. Elle comportait des questions sur:

- o la situation des marchés publics dans leur pays présentée dans le tableau d'affichage du marché unique;
- o les obstacles qui limitent le caractère concurrentiel des marchés publics dans leur pays;
- o leur coopération avec la Commission;
- o les problèmes spécifiques en matière de marchés publics dans leur pays.

**26** Nous avons mené des entretiens approfondis avec des représentants des organes de surveillance dans six États membres: la Croatie, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg et la Pologne. Ces six pays ont été sélectionnés sur la base de l'analyse des données et des résultats de l'enquête de manière que différents niveaux de performance soient représentés.

**27** Nous avons également passé en revue la législation actuelle, les communications et orientations de la Commission, ainsi que la littérature universitaire, les études et les documents d'orientation.

**28** Enfin, nous avons organisé une table ronde avec des experts des marchés publics venus de l'Organisation de coopération et de développement économiques, du monde universitaire, d'organisations professionnelles et de cabinets de conseil afin d'obtenir leur avis sur la situation des marchés publics dans l'UE.

**29** Nous avons réalisé cet audit afin d'apporter un nouvel éclairage et de mieux faire connaître le niveau de concurrence atteint dans les marchés publics cinq ans après la date limite de transposition des directives en la matière en droit national. Nos recommandations visent à contribuer à apporter des améliorations susceptibles d'aider les pouvoirs adjudicateurs des États membres à assurer une utilisation optimale des fonds publics dans le cadre de leurs marchés publics.

# Observations

## Des marchés publics moins concurrentiels sur les dix dernières années selon les indicateurs clés

**30** Nous avons procédé à une analyse approfondie des données communiquées par les États membres dans TED, afin d'étudier l'évolution du niveau de concurrence, à la fois dans les marchés de travaux, de biens et de services au sein du marché unique de l'UE et dans chacun des États membres de l'EU-27 au cours de la période 2011-2021. Nous avons notamment créé une série chronologique pour trois indicateurs clés permettant de mesurer la concurrence dans les marchés publics («pas d'appel d'offres», «soumissionnaire unique» et «nombre de soumissionnaires») sur la base de l'ensemble des données encodées dans TED pour les procédures dépassant les seuils fixés (voir [annexe II](#)). Nous nous sommes également penchés sur les différences entre régions et entre secteurs. Nous avons examiné la manière dont les marchés publics transfrontaliers directs ont évolué au fil du temps, car il s'agit là aussi d'un indicateur pertinent. Enfin, nous avons suivi l'évolution des prix des travaux, des biens et des services acquis par les pouvoirs publics, car des hausses de prix supérieures à celle des prix à la consommation pourraient également être révélatrices d'une concurrence atone.

## Un grand nombre d'attributions directes dans plusieurs États membres

**31** On entend par «attribution directe» toute situation où une autorité publique ne publie pas d'appel d'offres mais s'adresse directement à une ou plusieurs entreprises pour leur demander une offre. L'indicateur «pas d'appel d'offres» est utilisé pour les mesurer. Par définition, une telle approche limite la concurrence. Si une seule entreprise est sollicitée, il n'y a aucune mise en concurrence.

**32** En vertu des directives de l'UE sur les marchés publics, cette approche n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles<sup>9</sup>, par exemple lorsqu'aucune offre ou aucune offre appropriée n'a été déposée en réponse à une procédure ouverte ou restreinte; lorsqu'une urgence impérieuse l'exige; lorsque le marché fait suite à un concours; pour de nouveaux travaux consistant dans la répétition de travaux similaires réalisés dans les mêmes conditions.

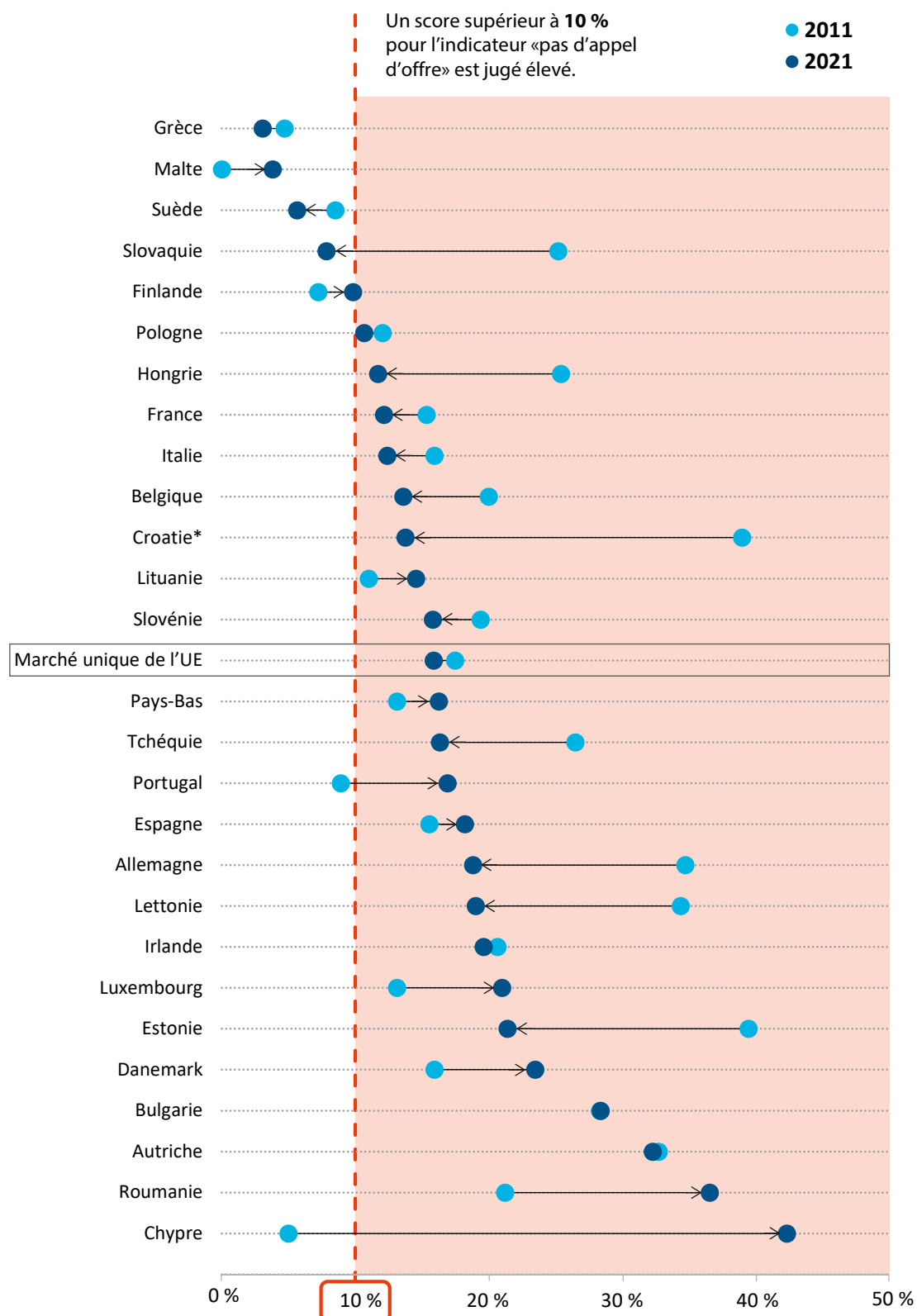
---

<sup>9</sup> Directive 2014/24/UE, article 32.



**33** En 2021, l'indicateur «pas d'appel d'offres» s'appliquait à 15,8 % environ de l'ensemble des procédures de marché dans le marché unique de l'UE déclarées par les États membres sur TED. Notre analyse a également montré que le taux d'attribution directe variait d'un État membre à l'autre. En 2021, les taux moyens d'attribution directe allaient de 3,1 % (en Grèce) à 42,3 % (à Chypre), ce qui indique qu'il existe des différences significatives entre les pratiques des pouvoirs adjudicateurs des États membres en matière de marchés publics. Certains États membres ont réduit le recours aux attributions directes pendant la période considérée (par exemple l'Allemagne), tandis que dans d'autres, cette pratique est restée stable (par exemple l'Irlande). D'autres pays encore en ont usé bien davantage (par exemple Chypre). Dans le tableau d'affichage, un indicateur «pas d'appel d'offres» supérieur à 10 % est considéré comme un signal d'alerte et, en 2021, la majorité des États membres (23 sur 27) se trouvaient dans cette situation (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – «Pas d'appel d'offres» – pourcentage par État membre (2011 et 2021)

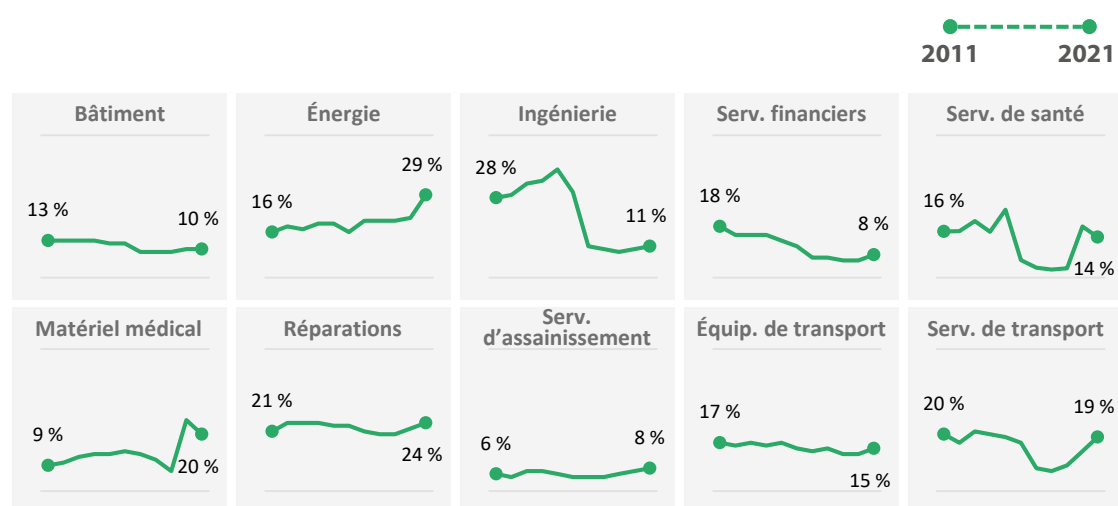


\* Pour la Croatie, les premières données disponibles datent de son accession à l'UE en 2013.

Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Tendering practices».

**34** Nous avons également constaté une grande hétérogénéité parmi les secteurs économiques en ce qui concerne la part des marchés attribués directement et l'évolution du taux d'attribution directe dans le temps (voir [figure 4](#)). Par exemple, sur la période de 11 ans considérée, les attributions directes ont été de plus en plus rares pour les services financiers, tandis qu'elles ont atteint leur taux le plus élevé en 2021 dans le secteur de l'énergie. Cette situation illustre le fait que l'approche des pouvoirs adjudicateurs en matière d'attribution directe des marchés, en l'absence de toute concurrence, varie considérablement d'un secteur économique à l'autre et évolue au fil du temps.

**Figure 4 – «Pas d'appel d'offres» – pourcentage par secteur sélectionné (de 2011 à 2021)**



*Serv. = Services*  
*Équip. = Équipement*

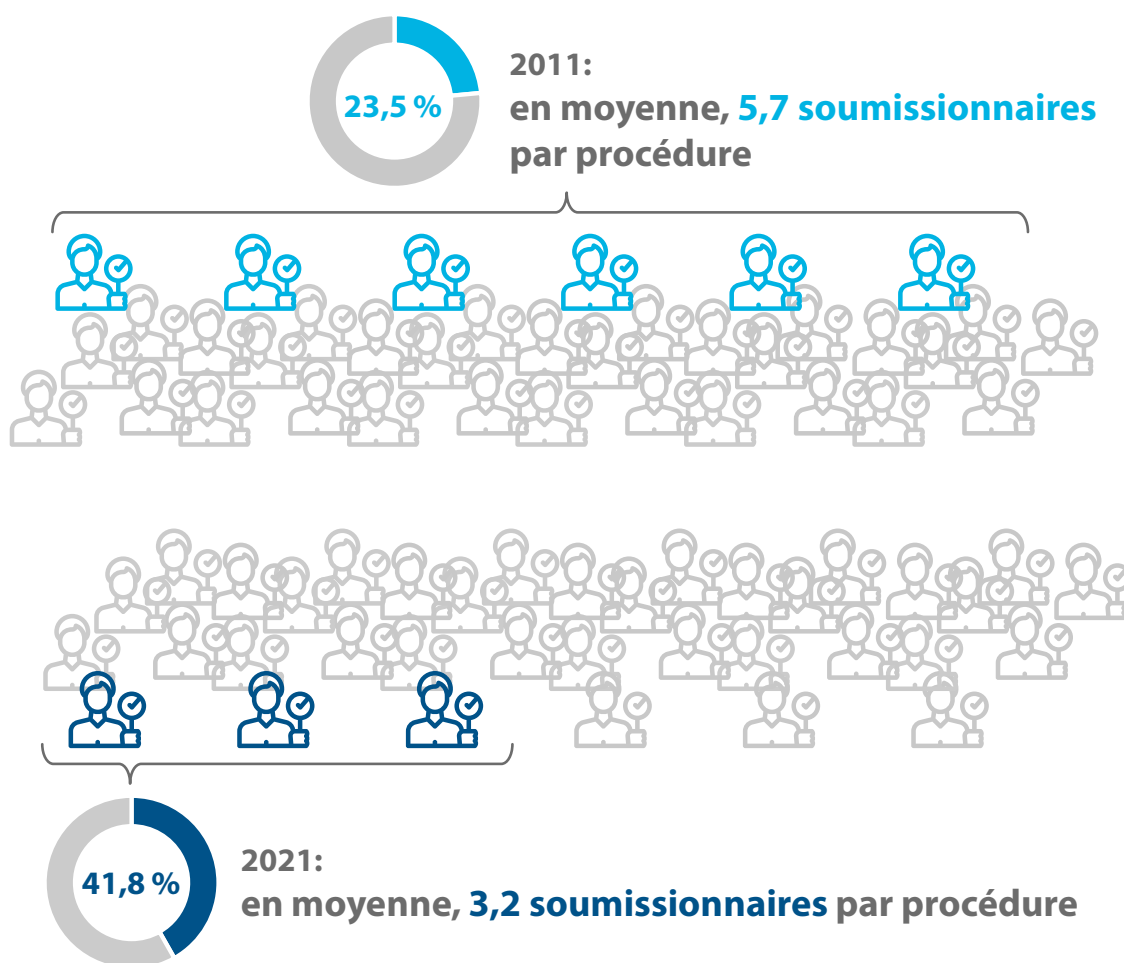
Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Tendering practices».

### La part des procédures à soumissionnaire unique a presque doublé au cours de la dernière décennie

**35** On entend par «procédure à soumissionnaire unique» toute situation où une seule entreprise manifeste son intérêt et soumet une offre pour un marché public donné. Lorsque cela se produit, faute de concurrence, le pouvoir adjudicateur accepte la seule offre reçue ou met fin à la procédure.

**36** Au cours de la période 2011-2021, la part des procédures à soumissionnaire unique dans l'ensemble du marché unique de l'UE a considérablement augmenté, passant de 23,5 % (en 2011) à 41,8 % (en 2021) du total des procédures. Dans le même temps, le nombre de soumissionnaires par procédure a presque diminué de moitié, la moyenne passant de 5,7 à 3,2 soumissionnaires par procédure (voir *figure 5*).

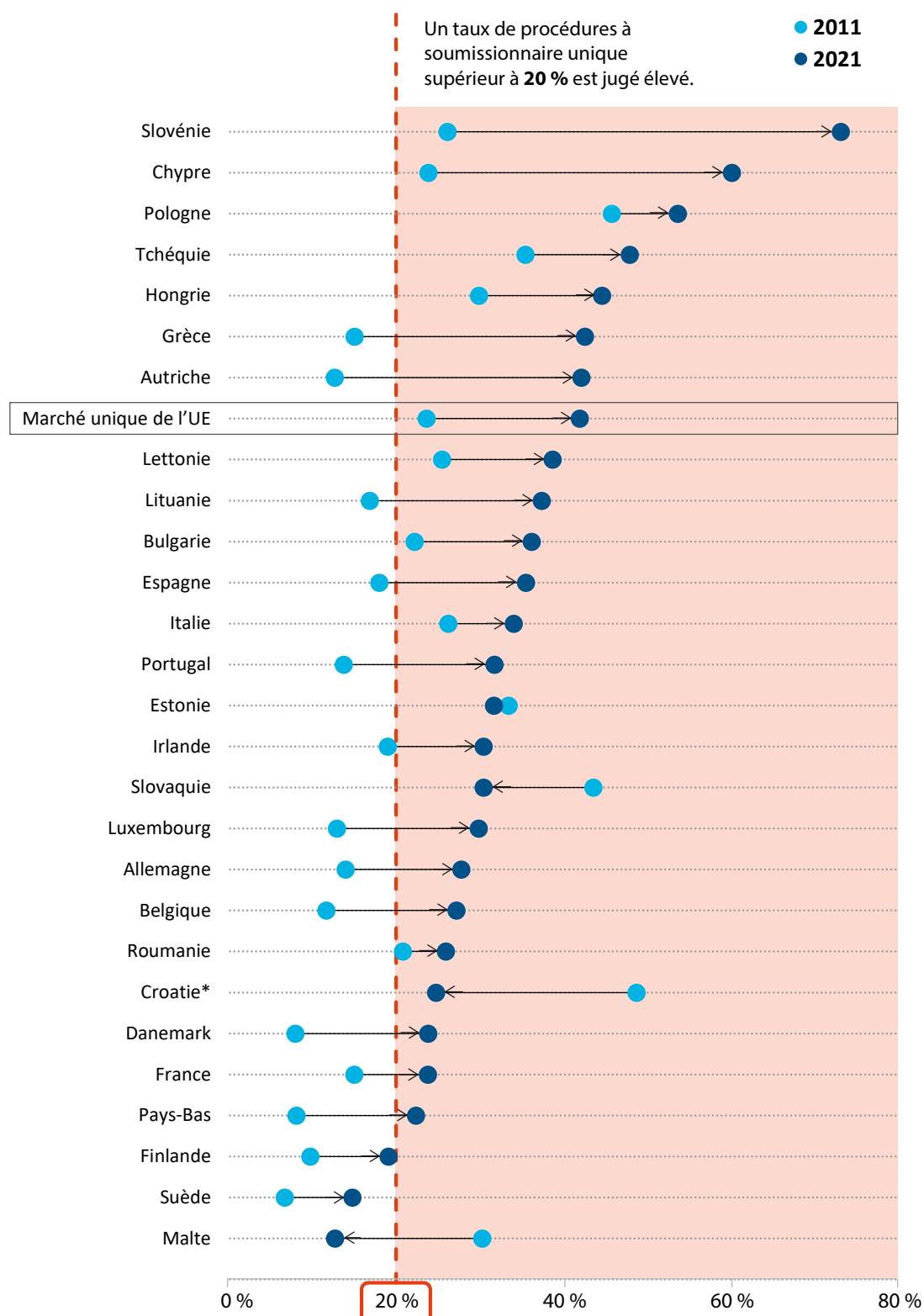
**Figure 5 – Pourcentage des procédures à soumissionnaire unique et nombre moyen de soumissionnaires (2011 et 2021)**



Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Competition indicators».

**37** Nous avons également observé des différences très nettes entre les États membres: la tendance à la hausse de la fréquence des procédures à soumissionnaire unique a été la plus marquée en Autriche, au Danemark, en Grèce, aux Pays-Bas et en Slovaquie. Les seuls États membres où la fréquence de ces situations a diminué étaient la Croatie (après son adhésion à l'UE et son entrée sur le marché unique), Malte et la Finlande. Les données montrent aussi des différences significatives dans le niveau global des procédures à soumissionnaire unique. Fin 2021, la part de ces procédures était inférieure à 20 % de l'ensemble des procédures dans seulement trois États membres (la Finlande, Malte et la Suède), tandis qu'à Chypre, en Pologne et en Slovaquie, les niveaux dépassaient 50 %. Dans le tableau d'affichage, le signal d'alerte est fixé à 20 % (voir [figure 6](#)).

Figure 6 – Procédures à soumissionnaire unique – pourcentage par État membre (2011 et 2021)



\* Pour la Croatie, les premières données disponibles datent de son accession à l'UE en 2013.

Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Competition indicators».

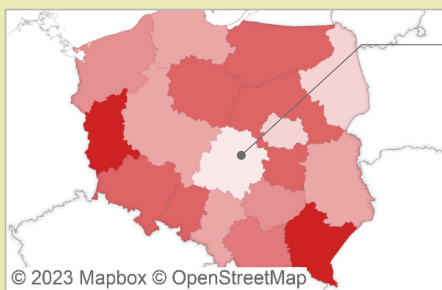
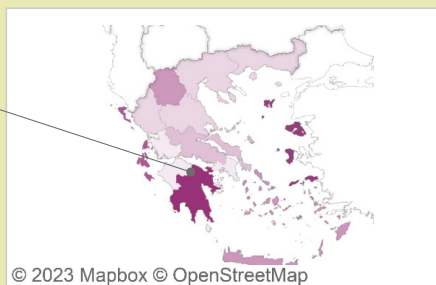
**38** Nous avons également relevé de très nettes différences entre les régions et les secteurs économiques en ce qui concerne la part des procédures à soumissionnaire unique. L'*encadré 1* fournit des exemples de différences entre régions.

## Encadré 1

### Des niveaux de concurrence variables selon les régions: exemples de quatre États membres au cours de la période 2011-2021

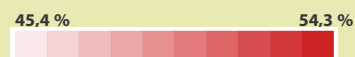
#### GRÈCE

La **région du Péloponnèse** présente le taux de procédures à soumissionnaire unique le plus élevé de Grèce, mais aussi de toute l'UE (66,5 % de l'ensemble des offres).



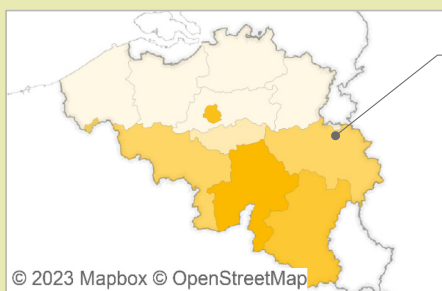
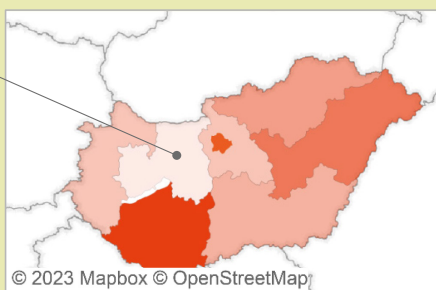
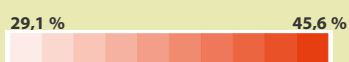
#### POLOGNE

La région de **Łódź** présente un taux de procédures à soumissionnaire unique nettement inférieur à celui des autres régions du pays.



#### HONGRIE

La **Transdanubie centrale** présente un taux de procédures à soumissionnaire unique de 29,1 %, tandis qu'il est de 45,6 % en Transdanubie méridionale.



#### BELGIQUE

Le taux de procédures à soumissionnaire unique est environ deux fois plus élevé dans la **Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne** qu'en Flandre.

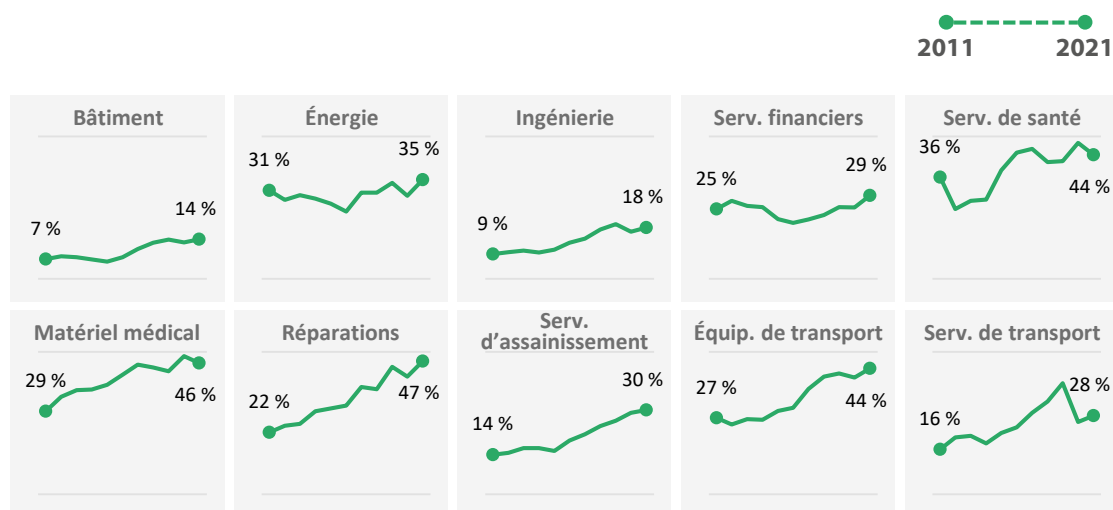


Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Country competition». Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).



**39** Nous avons également procédé à l'analyse de secteurs économiques spécifiques: le bâtiment, l'énergie, l'ingénierie, les services financiers, les services de santé, le matériel médical, les réparations, les services d'assainissement, les équipements de transport et les services de transport. Si la part des procédures à soumissionnaire unique est en nette augmentation dans tous les secteurs économiques, celui du bâtiment a obtenu de meilleurs résultats que les autres, avec un niveau global de procédures à soumissionnaire unique plus faible et une hausse plus lente au fil du temps. À titre de comparaison, dans les secteurs des services de santé et des services et équipements de transport, la part des procédures à soumissionnaire unique est plus élevée et continue de croître (voir [figure 7](#)).

**Figure 7 – Procédures à soumissionnaire unique – pourcentage par secteur sélectionné (de 2011 à 2021)**



Serv. = Services  
Équip. = Équipement

Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Competition indicators».

**40** Dans l'ensemble, notre analyse des données relatives aux procédures à soumissionnaire unique indique que le niveau de concurrence dans les marchés publics au sein du marché unique a baissé depuis 2011. En outre, le niveau des attributions directes reste élevé dans la plupart des États membres. Cela montre que l'entrée en vigueur des directives de 2014 n'a pas eu d'effet démontrable sur le niveau des procédures à soumissionnaire unique et des attributions directes.

## Les marchés publics transfrontaliers directs représentent environ 5 % de l'ensemble des marchés attribués

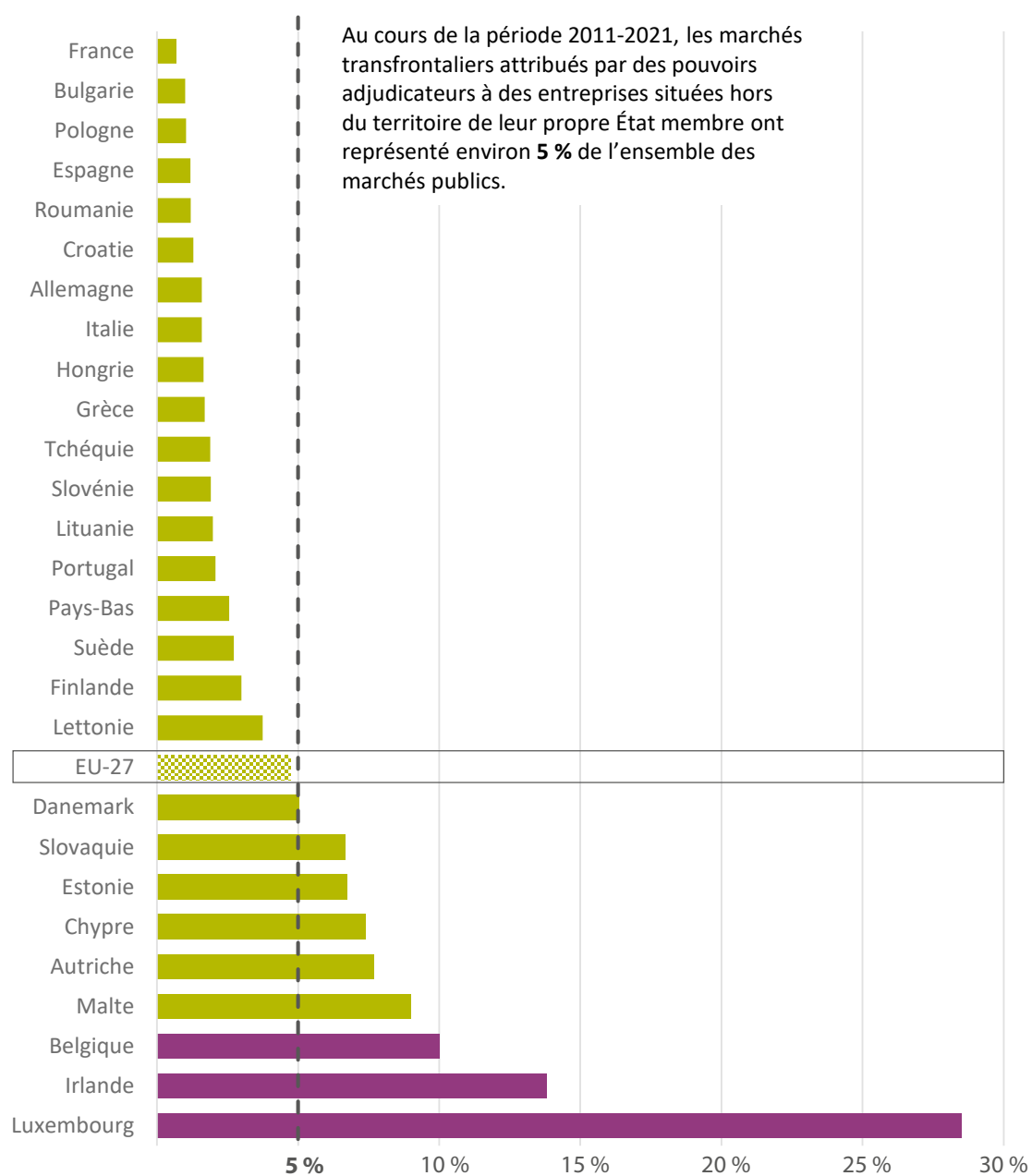
**41** Parmi les sources de préoccupation constante figure le faible volume des marchés publics transfrontaliers directs, qui ont dès lors eu un impact limité sur l'intégration économique. Avant la création du marché unique à la fin de 1992, les marchés transfrontaliers directs attribués par les pouvoirs adjudicateurs à des entreprises situées en dehors de leur propre État membre représentaient environ 2 %<sup>10</sup> de l'ensemble des marchés publics. Cette part est restée stable, à environ 5 % en moyenne, sur la période 2011-2021.

**42** Là encore, les données font état de différences importantes entre les pays. Au cours de la période 2011-2021, les pouvoirs adjudicateurs de la plupart des États membres, dont tous les plus grands, ont attribué moins de 5 % de leurs marchés de travaux, de biens et de services à des entreprises implantées à l'étranger. Seuls trois pays ont attribué plus de 10 % de leurs marchés cumulés au cours de la période 2011-2021 à des entreprises étrangères: le Luxembourg (près de 30 %), l'Irlande (15 %) et la Belgique (environ 10 %) (voir *figure 8*).

---

<sup>10</sup> Parlement européen, [Fiche thématique sur les marchés publics](#).

**Figure 8 – Moyenne des échanges transfrontaliers directs dans les États membres de l'UE (de 2011 à 2021)**



Source: Cour des comptes européenne.

**43** Les échanges transfrontaliers peuvent également s’effectuer de manière indirecte par l’intermédiaire de consortiums réunissant des partenaires issus de différents États membres ou de filiales locales d’entreprises étrangères. Par exemple, les grands groupes européens<sup>11</sup> des secteurs de la finance, de l’énergie et du bâtiment ont des filiales dans la plupart, voire la totalité, des États membres.

**44** Une étude de la Commission<sup>12</sup> sur la pénétration transfrontalière au cours de la période 2016-2019 a révélé que les attributions transfrontalières indirectes représentaient environ 20 % de l’ensemble des procédures pour les marchés d’une valeur inférieure à 200 millions d’euros, contre 2,4 % environ pour les attributions transfrontalières directes. Dans le cas des marchés d’une valeur supérieure à 200 millions d’euros<sup>13</sup>, les attributions transfrontalières indirectes représentaient environ 28 % de l’ensemble des procédures, contre 6 % pour les attributions transfrontalières directes. Toutefois, comme les données TED ne permettent pas de distinguer les attributions transfrontalières indirectes (principalement parce qu’il n’existe pas d’identifiant unique pour les opérateurs économiques), nous ne pouvons pas procéder à notre propre analyse pour confirmer ces chiffres.

### **Les prix des travaux, des biens et des services achetés dans le cadre de marchés publics ne font l’objet d’aucun suivi**

**45** Toute baisse de la concurrence entraîne inévitablement un risque de hausse des prix. Toutefois, jusqu’en 2020, l’inflation sur le marché unique est restée stable, à moins de 2 %, et n’a augmenté que récemment<sup>14</sup>.

**46** Il n’existe pas de données spécifiques sur les prix des travaux publics, des biens et des services. Ni Eurostat ni la DG GROW n’effectuent un suivi des prix des marchés publics dans l’UE et ses États membres. Sans ces informations, l’incidence des variations du niveau de concurrence sur les prix et le coût de l’absence de concurrence ne peuvent pas être évalués.

---

<sup>11</sup> Statista, *Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange as of February 2023* (statista.com).

<sup>12</sup> Commission européenne, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Page internet de la DG GROW sur l’inflation.

## Les principaux objectifs de la réforme des directives de 2014 – simplification, accès des PME et marchés publics stratégiques – n’ont pas encore été atteints

**47** La réforme de 2014 visait à apporter de nombreux changements dans la manière dont les pouvoirs adjudicateurs procèdent à la passation de marchés. Nous avons examiné trois aspects particuliers pour déterminer si les objectifs avaient été atteints au moment de notre audit: la simplification des procédures de marché, la facilitation de l’accès à la commande publique pour les petites et moyennes entreprises (PME) et le recours aux marchés publics stratégiques. Pour ce faire, nous avons examiné notre ensemble de données relatives aux marchés publics sur la période 2011-2021 et les éléments probants obtenus dans le cadre de notre enquête et de nos entretiens.

### La gestion des marchés publics n’a pas gagné en simplicité

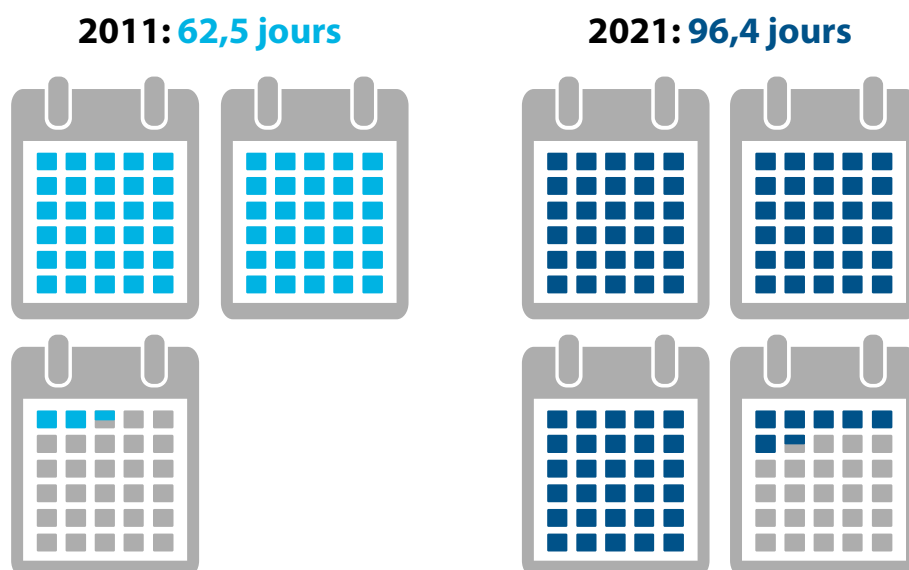
#### La durée des procédures administratives a augmenté de moitié depuis 2011

**48** La charge administrative des procédures de marché public est généralement perçue comme lourde, tant par les soumissionnaires que par les pouvoirs adjudicateurs. Plus de la moitié des participants à l’enquête ont également souligné que la longueur des procédures administratives agissait comme un facteur de dissuasion majeur pour les entreprises participant aux marchés publics.

**49** Lors de nos entretiens, il est apparu que les procédures étaient trop compliquées et moins souples que dans le secteur privé, et que le choc de simplification qui aurait pu améliorer l’attractivité des marchés publics pour les entreprises n’avait pas eu lieu.

**50** Notre analyse des données a montré que les procédures de marché actuelles durent beaucoup plus longtemps qu’il y a dix ans. En particulier, le délai global de prise de décision jusqu’à l’attribution du marché, hors procédures de recours contre les décisions d’attribution, est passé de 62,5 jours en 2011 à 96,4 jours en 2021. L’entrée en vigueur des directives de 2014 n’a pas eu pour effet de réduire cette durée (voir [figure 9](#)).

Figure 9 – Délai de prise de décision jusqu’à l’attribution du marché (2011 et 2021)



Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Tendering practices».

### **Le document unique de marché européen et les formulaires électroniques n’ont pas encore atteint leur plein effet**

**51** Les directives de 2014 ont élargi les possibilités de recourir à la déclaration sur l’honneur, ce qui permet aux soumissionnaires et aux pouvoirs adjudicateurs de confirmer que certaines conditions sont remplies, allège leur charge administrative et accélère les procédures de marché.

**52** Le document unique de marché européen (DUME), introduit par la directive 2014/24/UE, fournit un cadre pour la gestion des déclarations sur l’honneur dans le cadre de l’évaluation des critères d’exclusion et de sélection (voir [encadré 2](#)).

## Encadré 2

### Le document unique de marché européen

Les pouvoirs adjudicateurs doivent définir les critères de sélection des entreprises (par exemple la capacité à fournir la prestation demandée, la situation financière, la régularité fiscale et l'absence de condamnation pénale) et établir la liste des critères d'exclusion dans le DUME pour leurs procédures de marché public, et les partager en ligne avec les soumissionnaires potentiels.

Ceux-ci peuvent confirmer dans le DUME qu'ils remplissent les critères, mais n'ont pas besoin de joindre de pièces justificatives. Celles-ci ne seront demandées qu'aux soumissionnaires retenus.

**53** Un rapport sur le DUME publié en mai 2017<sup>15</sup> indiquait que, si son utilisation avait eu une incidence plutôt positive, il restait peu diffusé et peu adopté dans de nombreux États membres. Au moment de nos travaux d'audit sur le terrain, il n'existait aucun nouveau rapport sur l'utilisation du DUME qui fasse suite à celui de 2017, ni aucune statistique mise à jour sur son utilisation actuelle.

**54** La Commission a initialement fourni un service spécifique pour soutenir l'adoption du DUME. Ce service a cessé d'exister en mai 2019, une fois que tous les États membres avaient mis en place leur propre service.

**55** La simplification passe également par la dématérialisation des procédures de publication des marchés et la normalisation des formulaires de marchés publics par voie électronique. La réforme de 2014 prévoyait l'adoption, par la Commission, d'actes d'exécution établissant des formulaires types. Le premier de ces règlements d'exécution a été adopté en 2015, puis la Commission a adopté, en 2019, le règlement d'exécution relatif aux formulaires électroniques<sup>16</sup>, qui détaille la mise en œuvre pratique des exigences en matière de transparence et de publication. Il s'agit d'une initiative majeure sur la voie de la transition numérique, qui impose l'utilisation de formulaires électroniques ainsi que de normes et d'une terminologie communes en vue d'améliorer la qualité des données encodées par les pouvoirs adjudicateurs dans TED et, partant, l'accès des fournisseurs potentiels aux marchés publics.

---

<sup>15</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation de l'application pratique du document européen de marché unique.

<sup>16</sup> Règlement d'exécution (UE) 2019/1780 de la Commission établissant les formulaires types pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés publics et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2015/1986 (formulaires électroniques).

**56** Toutefois, la mise en œuvre des formulaires électroniques était toujours en cours au moment de l'audit, car elle n'a commencé qu'en novembre 2022 et restait facultative jusqu'en octobre 2023. Dans l'intervalle, le portail TED accepte et affiche les avis TED actuels et les nouveaux avis utilisant les formulaires électroniques. Sur les 432 520 avis publiés au cours des six premiers mois suivant l'entrée en vigueur du règlement, 374 seulement utilisaient les formulaires électroniques. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que le règlement a été modifié en décembre 2022, soit un mois après son entrée en vigueur, ce qui a pu dissuader les utilisateurs d'avoir recours à la version qui était alors disponible et les amener à décider d'attendre d'autres modifications éventuelles.

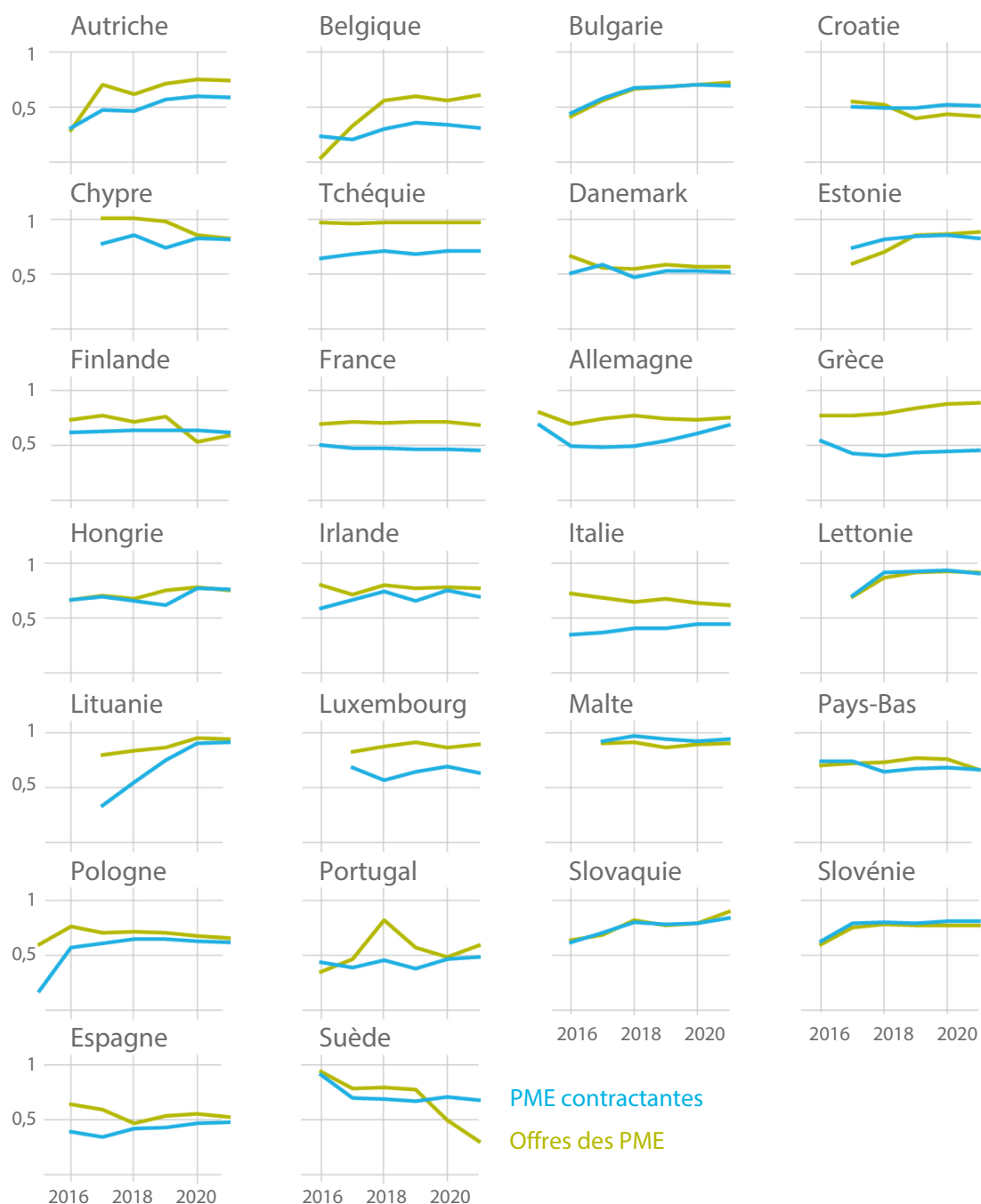
### **La part des marchés attribués aux PME n'a pas augmenté dans l'ensemble**

**57** La réforme des directives de 2014 avait aussi pour objectif majeur de renforcer la participation des PME aux marchés publics. Des dispositions ciblées y ont donc été introduites pour permettre la division en lots, cette option étant susceptible d'inciter les PME à participer davantage aux marchés publics et d'accroître la concurrence par l'élargissement de la base de fournisseurs potentiels.

**58** Dans notre analyse des données, nous avons utilisé deux indicateurs pour mesurer la participation des PME aux marchés publics: «PME contractantes» et «Offres des PME». Les données ne sont disponibles pour tous les États membres qu'à partir de 2016. De manière générale, les données ne montrent pas d'augmentation globale de la participation des PME (indicateurs «PME contractantes» et «Offres des PME»), mais la situation varie d'un État membre à l'autre. Par exemple, l'Autriche et la Lituanie ont enregistré une hausse du nombre de PME participantes, tandis que la Suède et la Finlande ont constaté une baisse, les chiffres restant globalement stables dans la plupart des États membres (voir [figure 10](#)).



**Figure 10 – Participation des PME – pourcentage des contractants et des offres (de 2016 à 2021)**



*Remarques:* la disponibilité des données pour la Roumanie n'était pas satisfaisante.

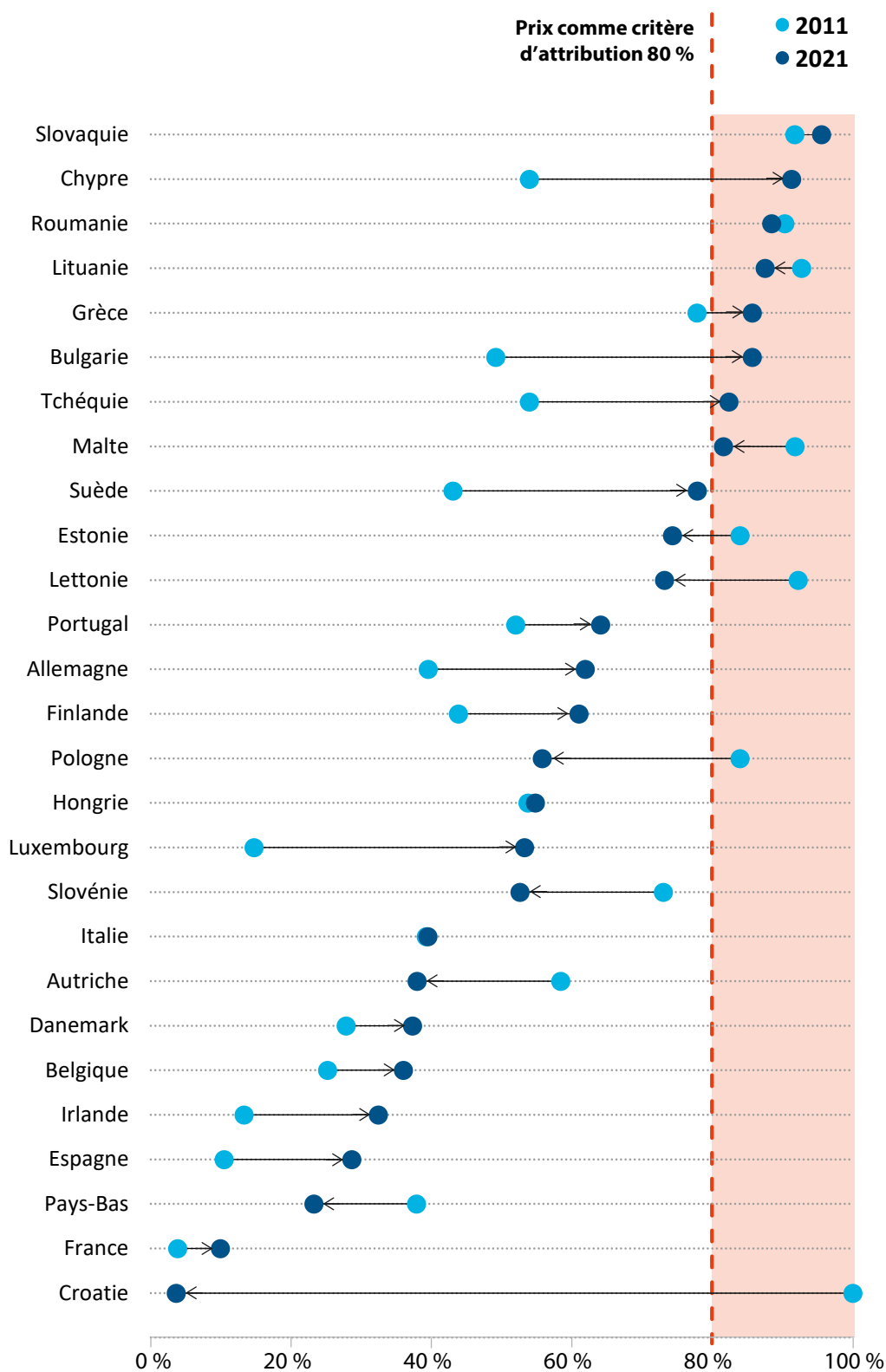
*Source:* Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Scoreboard indicators».

## La plupart des pouvoirs adjudicateurs des États membres ont très peu recours aux marchés publics stratégiques

**59** La réforme des directives de 2014 avait aussi pour objectif clé d'encourager une plus grande prise en compte des aspects ayant trait à l'environnement, aux conditions sociales et à l'innovation dans les marchés publics de travaux, de biens et de services. Cette approche est généralement appelée «marchés publics stratégiques». En pratique, cela signifie que les pouvoirs adjudicateurs peuvent aller au-delà du simple «prix le plus bas» et viser l'«offre économiquement la plus avantageuse». Pour ce faire, ils doivent préciser les critères de sélection et les exigences techniques qui produiront l'effet attendu sans restreindre artificiellement la concurrence.

**60** Notre analyse des données a toutefois montré que la part des marchés attribués au moins-disant représente toujours la majeure partie de l'ensemble des marchés attribués dans tous les États membres. En 2021, le taux d'attribution au moins-disant dépassait même 80 % dans huit États membres, ce qui apparaît en rouge dans le tableau d'affichage (voir [figure 11](#)). Ce dernier ne comporte pas d'autre indicateur spécifique pour évaluer les marchés publics stratégiques (voir point [76](#)).

Figure 11 – Part des marchés attribués au moins-disant (2011 et 2021)



Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Tendering practices».

**61** En outre, dans la majorité des États membres, l'incidence du critère d'attribution fondé sur le prix le plus bas a même augmenté au cours de la période considérée, ce qui indique que la promotion des marchés publics stratégiques a eu, au mieux, un impact limité (voir *figure 11*).

### L'intégrité et la transparence restent sources de difficultés

**62** Les marchés publics mettant en jeu de grosses sommes d'argent public, il existe un risque de fraude et de corruption. Dans les marchés publics, la transparence est donc essentielle non seulement pour permettre le suivi et le contrôle des processus et des décisions, mais aussi pour veiller à ce que les décideurs soient tenus responsables de leurs actions. Elle contribue également à la passation de marchés publics ouverts et favorise donc la concurrence. Face à un nombre élevé de pouvoirs adjudicateurs, souvent de petite taille et principalement actifs au niveau régional ou local, il est particulièrement difficile de garantir l'intégrité et la transparence. C'est d'autant plus vrai que les marchés publics de faible valeur sont souvent attribués directement.

**63** Dans le tableau d'affichage, la transparence est mesurée en fonction du taux de publication de chaque État membre, qui correspond à la valeur des marchés publics pour lesquels des avis sont publiés sur TED par rapport au produit intérieur brut national. Un taux de publication plus élevé indique que davantage de procédures de marché ont été menées dans des conditions qui permettent de faire jouer la concurrence et de garantir une plus grande transparence.

**64** Toutefois, les données montrent<sup>17</sup> que plus de la moitié des États membres de l'EU-27 ont constamment enregistré un taux de publication insatisfaisant, à savoir inférieur à 5 %, soit le seuil d'alerte figurant dans le tableau d'affichage pour la période 2011-2021, et notre analyse des tendances ne montre aucune amélioration au fil du temps. Les résultats de l'enquête montrent également la méconnaissance de cette question, plus de 43 % des participants n'assurant aucun suivi de cet indicateur.

---

<sup>17</sup> Tableau de bord de la Cour des comptes européenne, onglet «Scoreboard indicators».

## L'équilibre délicat entre la concurrence et les objectifs de la réforme de 2014

**65** La réforme des directives de 2014 comportait une série d'objectifs. Bien que ceux-ci soient interconnectés et censés être complémentaires dans le but d'améliorer la performance globale des marchés publics, ils ne visent pas explicitement un renforcement de la concurrence et peuvent même parfois avoir l'effet inverse. À titre d'exemple, certaines mesures de simplification, comme la possibilité de recourir davantage aux attributions directes, ont en effet pour inconvénient de limiter d'emblée le nombre de soumissionnaires potentiels et donc la concurrence.

**66** Dans le même ordre d'idées, on citera la division des marchés en lots plus petits, qui, d'un côté, accroît la probabilité que des PME participent, mais, de l'autre, peut réduire la concurrence sur les marchés dominés par les grandes entreprises.

## Des lacunes dans le suivi, par la Commission, des marchés publics dans l'UE

**67** La Commission est chargée de surveiller le bon fonctionnement du marché unique de l'UE. Les marchés publics en sont l'un des rouages essentiels. Nous avons donc examiné les outils dont dispose la Commission pour suivre la situation des marchés publics:

- les rapports de contrôle par pays: nous avons analysé les rapports de contrôle des six États membres retenus dans notre échantillon;
- TED (*Tenders Electronic Daily*): nous avons examiné l'exhaustivité et l'exactitude des données encodées dans TED par les pouvoirs adjudicateurs;
- le tableau d'affichage du marché unique sur les marchés publics: nous avons étudié la conception du tableau d'affichage.

## Les rapports de contrôle des autorités nationales donnent peu d'informations sur le climat concurrentiel dans les États membres ou les secteurs économiques

**68** En vertu des directives de 2014, les autorités compétentes des États membres doivent contrôler l'application des règles en matière de marchés publics, et les résultats de cette activité doivent être publiés tous les trois ans et transmis à la Commission dans un rapport de contrôle. L'objectif est de compiler suffisamment de données pour permettre une évaluation et une gestion plus solides de la politique en matière de marchés publics.

**69** La Commission a reçu une première vague de rapports entre 2018 et 2021 (trois ans après que les États membres ont transposé les directives en droit national)<sup>18</sup>. Ces rapports ont ensuite été publiés sur le site internet de la Commission, et leurs informations ont servi de base au rapport de cette dernière sur l'application des politiques nationales en matière de passation des marchés et bonnes pratiques en la matière dans le marché intérieur, publié en mai 2021<sup>19</sup>.

**70** Nous avons constaté que le rapport de la Commission ne contient qu'une description générale de la situation des marchés publics dans l'UE et ne fournit aucune information spécifique ou détaillée sur le climat concurrentiel dans les États membres ou dans les différents secteurs économiques. Il ne précise pas non plus dans quelle mesure les objectifs stratégiques de la réforme de 2014 ont été atteints. Selon la Commission, cela s'explique par le peu d'informations quantitatives fournies par les autorités nationales responsables dans leurs rapports de contrôle. Nous avons également constaté que la manière dont les États membres ont présenté leurs données dans ces rapports n'est pas uniforme.

---

<sup>18</sup> Page internet de la DG GROW *Country reports and information on EU countries*.

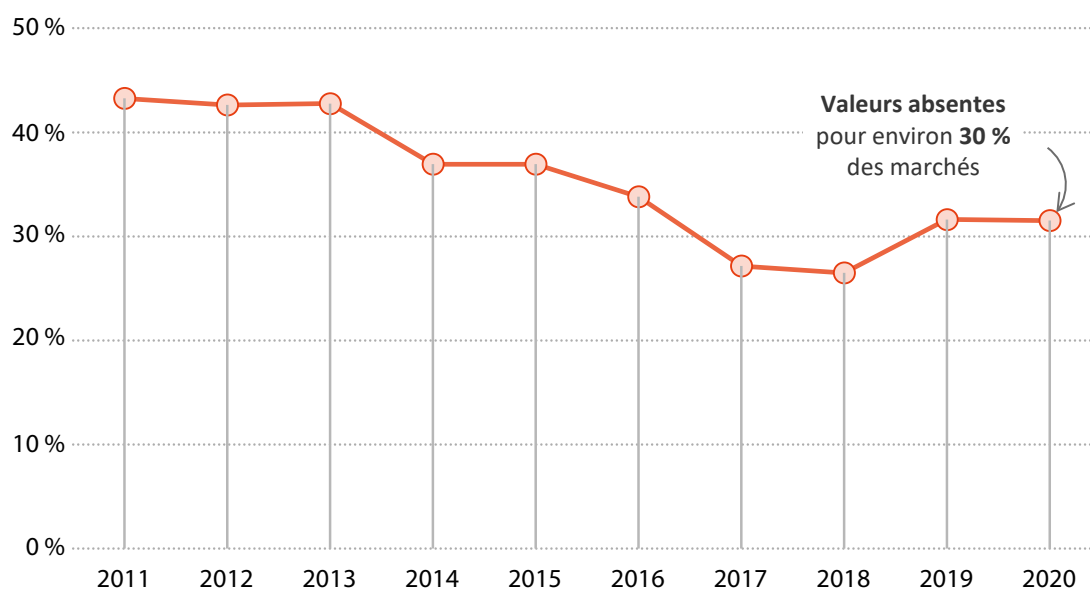
<sup>19</sup> Rapport de la Commission intitulé «Application des politiques nationales en matière de passation des marchés et bonnes pratiques en la matière dans le marché intérieur».

## Les données TED manquent encore d'exhaustivité et d'exactitude

### Les valeurs manquantes restent problématiques

**71** Notre analyse a montré que le manque d'exhaustivité des données reste un problème majeur pour TED, malgré des progrès évidents depuis 2011. Actuellement, il manque des valeurs pour environ 30 % des marchés, un chiffre globalement stable depuis 2017 (voir [figure 12](#)).

**Figure 12 – Évolution des valeurs manquantes dans les données TED**



Source: Cour des comptes européenne.

**72** Les valeurs qui font le plus souvent défaut sont le numéro d'enregistrement national (plus de 86 % des procédures) et la valeur estimée du marché (plus de 63 % des procédures) (voir [figure 13](#)). Rien dans les dispositions des directives sur les marchés publics et dans les règlements d'exécution n'oblige les pouvoirs adjudicateurs à remplir ces champs. Nous avons également constaté que d'autres données pertinentes n'étaient pas collectées. C'est le cas, par exemple, des données sur le nombre, la durée et l'issue des procédures de recours contestant les décisions d'attribution des pouvoirs adjudicateurs. Ces données sont pourtant importantes pour l'analyse des marchés publics.

**Figure 13 – Principaux champs de données TED dont les valeurs faisaient défaut pour la période 2011-2021**

	Numéro d'enregistrement national	Valeur estimée du marché	Intitulé de la procédure	Valeur du marché	Adresse du soumissionnaire retenu	Nombre d'offres reçues	Valeur de l'avis	Code pays du soumissionnaire retenu	Date d'attribution du marché	Nom du soumissionnaire retenu	Critères d'attribution
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7%	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	← Champs facultatifs		→ Champs obligatoires								

Source: Cour des comptes européenne.

### Toutes les données TED ne sont pas exactes

**73** Les pouvoirs adjudicateurs des États membres sont responsables de l'exactitude et de l'exhaustivité des données relatives aux marchés publics saisies dans TED. En examinant l'ensemble de la période 2011-2021, nous avons constaté que l'exactitude des données s'était améliorée au fil du temps, notamment à la suite de l'introduction dans TED de règles de validation appliquées lors du traitement des formulaires de saisie. À titre d'exemple, des listes déroulantes d'éléments prédéfinis, qui ont remplacé des champs de texte libre, ont amélioré la cohérence des données (par exemple en empêchant la saisie d'un code NUTS qui ne correspond pas au nom du pays saisi) et des messages d'avertissement ont été ajoutés pour prévenir les saisies incorrectes. La qualité pourrait encore être améliorée par davantage de contrôles intégrés et une gestion accrue des données de référence au moment de leur saisie, ce qui réduirait également la charge administrative pesant sur les utilisateurs.



**74** Pour autant, notre analyse a aussi montré que les valeurs aberrantes restent un problème fréquent. Par exemple, nous avons trouvé plusieurs cas (des jouets premier âge et des livres de bibliothèque, notamment) où la valeur du marché a été saisie par erreur à 9 999 999 999,99 euros. Nous avons également relevé de nombreuses incohérences dans les données relatives aux modifications des marchés, des classifications inexactes des marchés et des erreurs dans certains champs (par exemple les critères d'attribution et la localisation).

#### **Absence d'accord sur l'utilisation d'un identifiant unique dans l'ensemble de l'UE**

**75** Enfin, nous constatons qu'il n'existe pas d'identifiant unique commun pour les fournisseurs et les pouvoirs adjudicateurs. Pour ces derniers, il s'agit d'un frein, car cela limite leur capacité à analyser les marchés par fournisseur. L'utilisation d'un identifiant unique commun serait également utile pour identifier le bénéficiaire effectif final, ce qui faciliterait l'analyse des marchés transfrontaliers indirects. Deux initiatives de la Commission pourraient fournir les instruments nécessaires pour remédier à cette lacune (voir [encadré 3](#)). Nous relevons qu'il n'existe pas de consensus entre les États membres sur ce que pourrait être cet identifiant unique. Parmi les options possibles figurent l'eIDAS, le numéro d'identification TVA ou le numéro EORI.

### Encadré 3

#### Initiatives de l'UE en faveur d'un identifiant unique pour les fournisseurs et les pouvoirs adjudicateurs

##### Identification électronique et services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (eIDAS)

Le règlement eIDAS vise à établir un cadre juridique commun dans toute l'Europe afin de faciliter l'utilisation de l'identification électronique et des services de confiance pour les signatures, les cachets, les horodatages et les services d'envoi recommandé électroniques.

Il est entré en vigueur en 2016 et remplace les précédents règlements relatifs à la signature et à l'identité électroniques. Il a pour objectif d'améliorer la confiance dans les transactions électroniques en garantissant l'authenticité, l'intégrité, la confidentialité et la non-répudiation des documents et messages électroniques.

##### Numéro d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI)

Le numéro EORI est le numéro d'enregistrement et d'identification de l'UE utilisé par les entreprises qui importent ou exportent des marchandises à destination ou en provenance de l'Union. Toute entreprise ou tout opérateur individuel établi dans l'UE doit obtenir un numéro EORI auprès des autorités douanières nationales dont il relève.

### Le tableau d'affichage de la Commission ne fournit pas d'état complet et fiable de la situation des marchés publics

#### Contenu limité du tableau d'affichage

**76** Notre analyse a permis de détecter un certain nombre de lacunes dans le tableau d'affichage du marché unique de la Commission. Nous avons notamment relevé qu'il manquait des indicateurs spécifiques dans un certain nombre de domaines.

- **Différences entre régions et entre secteurs:** les pratiques en matière de marchés publics varient d'un État membre à l'autre, mais aussi au sein d'un seul et même pays. Il est donc important de tenir compte des facteurs propres à une région ou à un secteur, ce qui n'est pas le cas du tableau d'affichage dans sa version actuelle. De telles améliorations seraient possibles, étant donné que les identifiants régionaux (codes NUTS) et sectoriels (codes du vocabulaire commun pour les marchés publics) sont collectés et enregistrés dans la base de données TED.

- **Marchés publics transfrontaliers:** si les échanges transfrontaliers directs peuvent être mesurés, cela n'est pas encore le cas pour les échanges transfrontaliers indirects. Il est toutefois impossible de repérer ces opérations, car il n'existe pas d'identifiant unique pour les opérateurs économiques enregistrés dans TED. L'absence d'un tel identifiant unique empêche également de déterminer l'identité des bénéficiaires effectifs finals, ce qui serait pourtant un grand pas en avant vers plus de transparence au profit de la lutte contre la fraude et la corruption.
- **Marchés publics stratégiques:** aucun des 12 indicateurs figurant actuellement dans le tableau d'affichage ne fournit d'informations de suivi sur les aspects ayant trait à l'environnement, aux conditions sociales et à l'innovation dans les marchés publics.
- **Marchés publics à soumissionnaire unique:** des indicateurs complémentaires fournissant davantage d'éléments sur le niveau de concurrence seraient disponibles mais ne sont pas utilisés. Le nombre moyen de soumissionnaires par lot et le nombre moyen de lots par offre seraient utiles. Ils fournissent des informations sur l'intérêt suscité par les différentes parties du marché, sur la taille ainsi que sur l'étendue et la complexité des marchés proposés.
- **Informations sur les procédures de marché financées par l'UE:** à ce jour, le tableau d'affichage ne comporte pas d'indicateurs spécifiques concernant les procédures de marché financées par l'UE. Parmi les indicateurs mesurant l'efficacité et l'efficience de ces procédures particulières, on pourrait trouver le pourcentage des fonds de l'UE alloués aux marchés publics, le délai d'attribution des marchés et la réponse des soumissionnaires aux appels de l'UE. L'ajout de ces indicateurs au tableau d'affichage permettrait de comparer la performance des procédures nationales et celle des procédures européennes, et contribuerait à une gouvernance éclairée.
- **Informations sur les procédures de recours contre les décisions d'attribution des pouvoirs adjudicateurs:** le tableau d'affichage ne contient actuellement aucune information sur les procédures de recours engagées par les soumissionnaires non retenus pour contester les décisions d'attribution dans les procédures de marché auxquelles ils ont participé (par exemple le nombre, la durée et l'issue des procédures).

**77** En outre, la dernière version du tableau d'affichage (mis à jour au cours de notre audit, en février 2023) ne contient que quatre années de données historiques, alors que des données sont disponibles pour une plus longue période et pourraient donc être prises en compte. La possibilité de dégager des tendances s'en trouve limitée.

## **Les changements méthodologiques ne sont pas toujours communiqués de manière transparente**

**78** Notre audit a également fait apparaître que la Commission ne fournit pas d'informations sur certains aspects méthodologiques sous-tendant les données présentées dans le tableau d'affichage. Ainsi, ni les méthodes utilisées pour calculer les indicateurs ni la justification des seuils de classification ne sont communiquées de manière transparente. Il importe que le tableau d'affichage soit plus transparent à cet égard.

**79** Le contenu du tableau a changé à plusieurs reprises. La Commission l'a lancé avec six indicateurs en 2014, qui sont passés à neuf en 2015 et sont au nombre de 12 depuis 2017. La dernière version sortie en 2023 comporte une nouvelle section intitulée «Performance indicators». Toutefois, ces nouveaux indicateurs ne mesurent pas la performance des marchés publics en tant que tels, mais plutôt les aspects liés à la transparence.

**80** Autre exemple: l'indicateur composite utilisé jusqu'en février 2023 pour classer les États membres en fonction de leur performance en matière de marchés publics (voir [annexe I](#)). Cet indicateur a été calculé sur la base de 12 autres indicateurs, parmi lesquels les indicateurs «soumissionnaire unique», «pas d'appel d'offres» et «taux de publication» étaient assortis d'un coefficient trois, tandis que d'autres, comme la participation des PME, ne comptaient que pour un coefficient d'un tiers. La pondération était arbitraire et le site internet n'a fourni aucune explication ni quant à ses fondements, ni quant à la raison pour laquelle elle a été supprimée.

## **Absence de fonctionnalités avancées pour la création de rapports**

**81** L'absence de fonctionnalités avancées pour la création de rapports constitue un dernier point faible du tableau d'affichage. L'interface utilisateur ne propose pas de graphiques interactifs, de possibilités d'exportation ou de filtres personnalisables, contrairement au site internet [Opentender.eu](#). Ces fonctionnalités devraient figurer dans le futur espace de données sur les marchés publics. Il s'agit d'un portail unique de données sur les marchés publics que la Commission prévoit de déployer à partir de 2024 pour compléter le portail TED et le tableau d'affichage (voir [encadré 4](#)). Les États membres ne seront cependant pas tenus de partager des données en passant par ce portail.

## Encadré 4

### L'espace de données sur les marchés publics

Dans une communication publiée le 16 mars 2023, la Commission a annoncé le lancement de l'espace de données sur les marchés publics<sup>20</sup>. Cette nouvelle infrastructure informatique vise à connecter les bases de données européennes, dont la base de données TED sur les marchés publics, et les ensembles nationaux de données dans ce domaine. La Commission commencera à déployer progressivement l'espace de données en 2023 et estime qu'il devrait être pleinement opérationnel en 2025.

## La Commission et les États membres ont peu cherché à lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics

**82** Enfin, nous avons examiné les mesures prises par la Commission pour cerner et traiter les causes profondes du recul de la concurrence dans les marchés publics depuis 2011. Nous avons également mené une enquête et interrogé des représentants des pouvoirs adjudicateurs et des organismes publics chargés de superviser les marchés publics afin de recueillir leur avis sur les actions de la Commission et la situation des marchés publics dans leurs pays respectifs.

---

<sup>20</sup> Article de la DG GROW «Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe».

## **Au niveau de l'UE, le recul de la concurrence dans les marchés publics n'est pas suffisamment pris en compte**

**À la suite de la réforme de 2014, la Commission a axé son suivi sur la transposition correcte et en temps utile des directives en droit national plutôt que sur les aspects de concurrence**

**83** Dans un premier temps, les activités de suivi de la Commission ont principalement porté sur la transposition des directives de 2014 sur les marchés publics dans le droit national et sur les mesures d'exécution prises. Les autres actions engagées depuis l'entrée en vigueur des directives de 2014 ont consisté à publier des lignes directrices sur la conduite des marchés publics<sup>21</sup>.

**84** Après avoir contrôlé la transposition des directives en droit national, la Commission a lancé deux vagues de procédures d'infraction<sup>22</sup>. La première vague, lancée en décembre 2016, portait sur le retard pris par 15 États membres dans la transposition des directives<sup>23</sup>. La deuxième vague s'est échelonnée sur plusieurs années et concernait la non-conformité des législations nationales de 16 États membres avec les directives.

**85** Nous avons constaté qu'au cours de la période de transposition, la Commission n'avait pas suffisamment axé son action sur des initiatives de sensibilisation visant à améliorer la concurrence, le rapport qualité-prix et l'efficacité. En particulier, la Commission n'a pas ciblé l'utilisation des données disponibles pour cerner les causes profondes de la faible concurrence dans les marchés publics au sein de l'UE et des États membres et n'a pas lancé systématiquement d'actions d'atténuation (voir point **104**).

---

<sup>21</sup> [Page internet de la DG GROW sur les marchés publics.](#)

<sup>22</sup> [Site internet de la Commission sur les procédures d'infraction.](#)

<sup>23</sup> [Mémo de décembre 2016 de la Commission européenne sur les procédures d'infraction.](#)

**La Commission a lancé un certain nombre d'actions, comme indiqué dans sa stratégie de 2017, mais peu d'entre elles concernent les obstacles à la concurrence dans les marchés publics**

**86** Le 3 octobre 2017, alors que la plupart des États membres avaient déjà achevé la transposition des directives en droit national, la Commission a publié une stratégie en matière de marchés publics intitulée «Faire des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe»<sup>24</sup>. Elle y indique que «[l]a passation de marchés publics s'appuie sur la mise en concurrence pour aboutir à une utilisation optimale des deniers publics» et elle reconnaît que ce «processus de mise en concurrence n'est pas présent ou perd en intensité»<sup>25</sup>. Toujours dans cette stratégie<sup>26</sup>, la Commission s'est engagée à travailler aux côtés des autorités en charge des marchés publics dans les États membres, en leur apportant un soutien supplémentaire afin de rendre la passation de marchés plus simple et plus efficace, et en poursuivant ses propres politiques de contrôle de l'application.

**87** Dans cette stratégie, la Commission dégage six axes sur lesquels entreprendre des actions pour aider les États membres à tirer de meilleurs résultats de leurs procédures de marché public. La plupart de ces propositions sont également susceptibles d'intensifier la concurrence (voir *encadré 5*).

---

<sup>24</sup> Document COM(2017) 572, «Faire des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe».

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

## Encadré 5

### Actions proposées pour améliorer les résultats des marchés publics

Dans sa stratégie de 2017, la Commission a dégagé six axes sur lesquels des actions pouvaient être lancées avant la fin de 2018:

- axe 1: faire en sorte que les marchés publics stratégiques soient plus largement adoptés et suivre une approche ciblée pour certains secteurs prioritaires;
- axe 2: professionnaliser les acheteurs publics;
- axe 3: améliorer l'accès aux marchés publics;
- axe 4: renforcer la transparence et l'intégrité, et améliorer la qualité des données;
- axe 5: stimuler la transformation numérique de la passation des marchés;
- axe 6: coopérer pour une passation de marchés commune.

**88** Depuis lors, les activités de la Commission dans le domaine des marchés publics ont consisté à réunir des groupes de travail sur des sujets particuliers (comme la passation de marchés en ligne), organiser des sessions de formation et diffuser des publications<sup>27</sup> sur les pratiques en matière de marchés publics et des thèmes spécifiques allant des marchés publics à visée innovante aux besoins des PME en matière de marchés publics. La Commission a par ailleurs mené des études en coopération avec des conseillers externes.

**89** Nous avons constaté que très peu d'actions visant à renforcer les marchés publics avaient été menées à bien à l'échéance de 2018. En outre, nous avons constaté que ces actions restaient souvent isolées et sporadiques. Nous avons observé que l'activité avait récemment repris avec force. Plusieurs projets ont notamment été lancés après le début de notre audit, comme la plateforme de la communauté des acheteurs publics (voir [encadré 6](#)).

---

<sup>27</sup> Page internet de la DG GROW sur les marchés publics.



## Encadré 6

### Projet «Big Buyers Working Together»

Ce projet<sup>28</sup> a été lancé par la Commission pour soutenir la coopération entre acheteurs publics disposant d'un fort pouvoir d'achat et pour promouvoir le recours aux marchés publics stratégiques pour l'achat de solutions innovantes et durables. En travaillant ensemble et en mettant en commun leurs ressources, les villes, les centrales d'achat et d'autres grands acheteurs publics peuvent maximiser leur pouvoir de marché et leur impact. Dix «communautés de pratique» sont actuellement créées sur cette plateforme, chacune consacrée à l'achat d'un produit, d'un service ou de travaux spécifiques pour lesquels une coopération européenne est nécessaire.

## Manque d'attention accordée aux causes profondes de la faible concurrence au niveau national

**90** L'enquête et les entretiens que nous avons menés indiquent que les États membres ont principalement concentré leur attention sur le respect des règles en matière de marchés publics plutôt que sur la performance. Les résultats de notre enquête montrent que les États membres sont peu sensibilisés aux questions de concurrence. Environ un tiers des participants ne connaissaient pas la section du tableau d'affichage consacrée au suivi des marchés publics. Seulement 61 % des répondants ont confirmé avoir utilisé l'indicateur «soumissionnaire unique», tandis que 55 % ont affirmé utiliser l'indicateur «pas d'appel d'offres». Parmi les participants, 23 % ont jugé l'indicateur «soumissionnaire unique» peu utile ou étaient sans opinion. Ils étaient 27 % à partager ce même avis sur l'indicateur «pas d'appel d'offres».

**91** Dans l'ensemble, nous avons constaté que les États membres avaient peu agi pour lever les obstacles à la concurrence dans les marchés publics au niveau national (voir [encadré 7](#)). Il est toutefois à noter qu'ils sont globalement peu sensibilisés aux questions de concurrence et de rapport qualité-prix. En particulier, plusieurs des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus et la moitié des participants à l'enquête ne percevaient pas la conception des procédures de marché public et leur incidence sur la concurrence comme un problème, tant que les règles applicables étaient respectées.

<sup>28</sup> [Site internet de la Commission sur la communauté des acheteurs publics.](#)

## Plusieurs facteurs influant sur la concurrence mis en évidence lors de l'audit

### Il importe que les procédures de marché public soient bien conçues

**92** Des critères de sélection trop restrictifs ou des exigences techniques trop poussées peuvent limiter le nombre d'entreprises en mesure de participer à une procédure de marché public ou le nombre de produits susceptibles d'être achetés. Plus de 40 % des participants à notre enquête ont estimé que le caractère restrictif des critères ou des exigences contribuait à ce que des marchés n'attirent qu'un soumissionnaire unique. Dans le même temps, seul un tiers environ des répondants pensent que ce problème touche leur pays.

**93** La rédaction de spécifications techniques sur mesure peut fausser la concurrence en favorisant une entreprise donnée. Toutefois, certains États membres (le Danemark, le Luxembourg et la Pologne) ont mentionné des marchés publics spécifiques – comme l'achat de matériel médical ou de services de transport particuliers – dans le cadre desquels des spécifications techniques détaillées constituent une exigence essentielle pour garantir l'efficacité de la commande publique.

### Le phénomène de concentration entraîne une diminution de la concurrence dans les marchés publics

**94** Selon les représentants des États membres, un autre facteur clé réside dans la concentration du marché, c'est-à-dire le fait que, lorsqu'il n'y a qu'un nombre limité d'entreprises en concurrence sur un marché donné, la concurrence est faible. Ce constat ressort à la fois des réponses à l'enquête et des entretiens. Près de la moitié des participants à l'enquête ont estimé que les marchés économiques de niche expliquaient au moins en partie le fait que des acheteurs ne reçoivent qu'une seule offre, et 45 % y voyaient également la raison du taux élevé de procédures négociées et d'attributions effectuées sans appel d'offres.

**95** La concentration du marché dépend très largement du secteur économique, et une analyse sectorielle détaillée pourrait fournir un éclairage supplémentaire. Parmi les États membres interrogés, seules la Pologne et la Hongrie ont lancé des études sur ce sujet. Dans le cas de la Hongrie, cette démarche a été demandée dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience et requise par la procédure relative à la conditionnalité liée à l'état de droit déclenchée à l'encontre du pays. Ces études étaient en cours et n'étaient donc pas disponibles au moment de l'audit.

**96** La Commission a publié une étude sur la concentration des marchés<sup>29</sup> qui a servi de base à la note d'orientation de la direction générale de la concurrence<sup>30</sup>. Cette étude a confirmé une tendance à la hausse de la concentration des marchés qui concerne tous les secteurs de l'industrie et des services au cours de la période considérée et qui coïncide avec des tendances similaires observées à l'échelle mondiale selon des publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

### **Une capacité administrative insuffisante peut avoir une incidence négative sur la concurrence dans les marchés publics**

**97** Comme nous l'indiquions aux points **48** à **56**, la réforme de 2014 n'a pas eu pour effet d'assouplir ou de simplifier les procédures de marché public. La charge administrative reste élevée, les procédures sont longues et des retards de paiement sont observés, ce qui entraîne pour les soumissionnaires potentiels des coûts supérieurs à ceux qu'ils encourent lorsqu'ils sont en concurrence pour des marchés du secteur privé. La Commission est d'avis que les marchés des secteurs public et privé ne sont pas comparables, car les exigences ne sont pas les mêmes: dans un marché public, il n'est pas seulement question de dépenses publiques, mais aussi de créer de la valeur pour le public.

**98** Plus de la moitié des participants à l'enquête ont estimé qu'une capacité administrative insuffisante pouvait avoir une incidence négative sur le niveau de concurrence. Ils étaient même 71 % à le penser parmi les participants occupant des postes administratifs. Ils ont souligné les contraintes générales en matière de connaissances et la pénurie de personnel qualifié pour préparer et mener des procédures susceptibles d'intensifier la concurrence. En ce qui concerne les échanges transfrontaliers, les représentants des États membres ont estimé que les compétences linguistiques constituaient un obstacle majeur pour les entreprises qui soumissionnent dans un autre pays que le leur.

---

<sup>29</sup> Koltay, Gabor, Lorincz, Szabolcs et Valletti, Tommaso M., «[Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy \(2022\)](#)», *CESifo Working Paper* n° 9640, disponible sur SSRN à l'adresse: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

<sup>30</sup> Commission européenne, «[Competition policy brief: Industry concentration and competition policy](#)», numéro 2021/02, novembre 2021.

**99** Les participants à notre enquête ont également indiqué que l'insuffisance de la capacité administrative posait souvent problème aux soumissionnaires, en particulier aux PME disposant de peu de personnel administratif et d'un savoir-faire limité en la matière. La complexité et la longueur des procédures de marché, ainsi que les ressources importantes qu'elles mobilisent agissent comme un repoussoir pour les entreprises, en particulier pour les PME. La diversité des plateformes de marchés publics constitue un autre facteur qui accroît la complexité et la charge administrative. Elle a aussi pour effet de compliquer la compilation de données complètes et cohérentes en provenance de tous les États membres.

**100** Il est apparu lors de nos entretiens que les retards de paiement étaient perçus comme un facteur réduisant en partie l'attractivité des marchés publics, la situation variant selon le pays concerné, le niveau de confiance dans son secteur public et sa puissance économique. Cela étant, les directives sur les marchés publics ne réglementent pas les retards de paiement.

### **Les actions d'atténuation visant à réduire les obstacles à la concurrence dans le cadre des marchés publics ont été menées en ordre dispersé**

**101** Les mesures d'atténuation, par exemple en matière de coordination et de dialogue, ont été limitées. L'échange de bonnes pratiques et un recours plus large à des solutions individuelles pourraient contribuer à simplifier et à améliorer les procédures, ce qui renforcerait l'attractivité des marchés publics et stimulerait la concurrence. La Commission, en sa qualité de superviseur des marchés publics de l'UE, pourrait jouer un rôle de coordination renforcé. Lors de nos entretiens, plusieurs États membres ont déclaré qu'ils apprécieraient davantage de coordination dans le cadre des lignes directrices et de la législation sur les marchés publics (hors directives).

**102** Dans sa stratégie de 2017 (voir point **86**), la Commission préconisait que les commissions concernées du Parlement européen et le Conseil «Compétitivité» deviennent un forum pour le débat politique en cours sur les marchés publics dans les États membres, lequel pourrait également prendre la forme d'un dialogue structuré volontaire aligné sur le processus du Semestre européen. Nos entretiens avec les États membres n'ont pas confirmé l'existence d'un tel dialogue structuré.

**103** Dans le cadre du Semestre européen, la Commission établit chaque année des rapports par pays qui portent, entre autres, sur le fonctionnement des marchés publics nationaux en tant que catalyseurs du marché unique. Sur la base de cette analyse, elle peut proposer des recommandations par pays au Conseil. Les aspects spécifiques relatifs à la concurrence dans les marchés publics ne constituaient toutefois pas le thème central des évaluations générales de la Commission.

**104** Les données disponibles permettraient d'affiner l'analyse des aspects liés à la performance des marchés publics afin de cerner les causes profondes de leur insuffisance et de renforcer les mesures d'atténuation visant à stimuler la mise en concurrence. Toutefois, ces analyses n'ont encore été réalisées ni au niveau européen ni dans les États membres. En outre, les quelques mesures d'atténuation prises par la Commission ou dans les États membres n'ont pas été conçues sur la base d'une analyse appropriée des problèmes de performance mis en évidence dans les marchés publics et ont été lancées de manière non coordonnée.

**105** Nous avons observé des initiatives en faveur de la professionnalisation des marchés publics et du partage de l'expertise sur ce sujet au niveau national, par exemple à la suite du dialogue structuré avec la Commission dans le cadre des négociations relatives à la facilité pour la reprise et la résilience (voir [encadré 7](#)).

## Encadré 7

### Initiatives en faveur de la professionnalisation des marchés publics

En Croatie, un système obligatoire de certification des marchés publics a été mis en place. Toutes les procédures de marché doivent être exécutées par une équipe composée d'au moins un membre certifié. La certification est accordée à l'issue d'une formation approfondie proposée à tous les fonctionnaires et également accessible à des participants du secteur privé.

La Pologne est sur le point de publier des lignes directrices particulières sur les spécificités des marchés publics dans ses pays voisins. Elles permettront aux entreprises polonaises de participer plus fréquemment à des marchés publics à l'étranger.

Dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR) respectifs, plusieurs États membres (la Croatie, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie, la Slovaquie et la Grèce) prévoient d'utiliser des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience pour améliorer leurs procédures administratives en matière de marchés publics, par exemple en dématérialisant les marchés publics, en modernisant les systèmes existants ou en mettant en place des programmes de formation.

**106** La Commission a reconnu la nécessité de renforcer le dialogue sur les marchés publics, et la DG GROW compte lancer une nouvelle initiative pour chaque État membre en 2023. Ce sera l'occasion pour la Commission d'exercer un rôle de coordination dans la diffusion des bonnes pratiques en matière de marchés publics établies par les États membres et d'élaborer, avec eux, un plan d'action visant à cerner et à atténuer les causes profondes de la mauvaise performance des marchés publics, l'objectif étant, in fine, le renforcement de la concurrence.

**107** Enfin, la Commission a commencé à apporter un soutien technique aux États membres par l'intermédiaire de son programme d'appui à la réforme structurelle, puis de son successeur, l'instrument d'appui technique, afin de contribuer à l'amélioration de leurs systèmes de marchés publics. Pour la période 2017-2023, la Commission a accepté de financer 32 projets de réforme des marchés publics dans 14 États membres<sup>31</sup>. Onze de ces projets sont terminés, 14 sont encore en cours, un est en préparation et six n'ont pas encore démarré.

<sup>31</sup> La Belgique, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.

## Conclusions et recommandations

**108** Globalement, nous estimons en conclusion que le niveau de concurrence dans les marchés publics pour la fourniture de travaux, de biens et de services au sein du marché unique de l'UE a diminué au cours de la dernière décennie. Le rôle essentiel de la concurrence comme condition nécessaire à l'optimisation des marchés publics est largement méconnu. La Commission et les États membres n'ont pas systématiquement utilisé les données disponibles pour cerner les causes profondes de la faible concurrence dans les marchés publics, et ils n'ont pris que des mesures sporadiques pour lever les obstacles.

**109** En 2021, trois indicateurs clés permettant de mesurer la concurrence dans les marchés publics («pas d'appels d'offres», «soumissionnaire unique» et «nombre de soumissionnaires») n'étaient toujours pas au vert dans la plupart des États membres. Les attributions directes représentaient environ 16 % de l'ensemble des procédures de marché public au sein du marché unique (voir points [31](#) à [33](#)).

**110** Plus de 40 % du total des marchés ont été attribués dans le cadre de procédures dans lesquelles il n'y avait qu'un seul soumissionnaire. Notre analyse des données montre également que la part des marchés à soumissionnaire unique a presque doublé entre 2011 et 2021 dans les États membres de l'EU-27, et que le nombre de soumissionnaires par procédure a presque diminué de moitié (voir points [35](#) et [36](#)).

**111** Les différences marquées d'un État membre et d'une région à l'autre indiquent que les pratiques des pouvoirs adjudicateurs en matière de marchés publics suivent des approches diverses. Nous avons en outre observé, pour ces indicateurs, une hétérogénéité entre les secteurs économiques en ce qui concerne la part des marchés publics et l'évolution des indicateurs sur la dernière décennie (voir point [34](#), ainsi que points [37](#) à [39](#)).

**112** Nous avons aussi analysé d'autres aspects de la performance des marchés publics dans le marché unique de l'UE, comme les marchés publics transfrontaliers directs, qui stagnent à seulement 5 % de l'ensemble des marchés publics. Par ailleurs, une concurrence insuffisante peut avoir une incidence sur les prix des marchés publics et générer des coûts. Étant donné que la Commission n'assure pas de suivi des données concernant les prix, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la tendance à la baisse de la concurrence s'est déjà répercutée sur le coût des travaux, des biens et des services publics (voir points [41](#) à [46](#)).

**113** La réforme des directives de 2014 visait à simplifier et à assouplir les marchés publics, à accroître la transparence des procédures, à faciliter l'accès des PME et à utiliser de manière stratégique les marchés publics pour soutenir les objectifs de l'UE. Notre analyse des données a montré que la réforme des directives sur les marchés publics de 2014 n'a pas encore permis d'améliorer sensiblement la manière dont les pouvoirs adjudicateurs conduisent les marchés publics. En ce qui concerne la simplification, nous n'avons pas constaté de nets progrès dans le renforcement de l'attractivité des marchés publics. La durée moyenne des procédures de marché public a augmenté de moitié depuis 2011. Des initiatives comme le document unique de marché européen et les formulaires électroniques témoignent des efforts déployés par la Commission pour simplifier les procédures de marché public et réduire la charge administrative qui y est associée, mais leur incidence reste à démontrer. Pour que ces initiatives aient un réel impact, leur adoption doit se généraliser, ce qui nécessite un appui constant de la Commission (voir points [48](#) à [56](#)).

**114** Nous concluons également que les autres objectifs n'ont pas encore été atteints, car notre analyse montre que tant les taux de publication que la participation des petites et moyennes entreprises aux marchés publics sont restés insatisfaisants au cours de la période couverte par l'audit. La promotion des marchés publics stratégiques dans le but d'encourager une plus grande prise en compte des aspects ayant trait à l'environnement, aux conditions sociales et à l'innovation a eu, dans l'ensemble, un impact limité, la part des procédures utilisant des critères d'attribution autres que le prix restant très faible malgré la réforme de 2014. Certains des objectifs de la réforme de 2014 ne visent pas à stimuler la concurrence, voire l'entravent, et les différents aspects de la performance des marchés publics ne sont pas mesurés (voir points [57](#) à [66](#)).



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

---

La Commission devrait engager un processus visant à:

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

**Quand? D'ici la mi-2025.**

**115** En ce qui concerne les outils de suivi de la Commission, nous concluons qu'il existe de nombreuses lacunes qui limitent leur utilité pour assurer une veille de la situation des marchés publics dans les États membres, les régions et les secteurs économiques. La qualité des données du portail TED s'est améliorée, mais leur manque d'exhaustivité reste un problème majeur. Un identifiant unique commun pourrait améliorer l'utilité de la base de données TED pour le suivi. Nous avons également constaté que toutes les données pertinentes n'étaient pas collectées. Étant donné que les pouvoirs adjudicateurs sont seuls responsables de la saisie des données dans TED, il est d'autant plus important qu'ils s'engagent à veiller à ce que les données relatives aux marchés publics soient complètes et exactes. Cette démarche devrait être encouragée et suivie très attentivement (voir points [71](#) à [75](#)).

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

---

La Commission devrait:

- a) renforcer encore l'exhaustivité et la fiabilité des données du portail TED, notamment en encourageant l'utilisation des champs de saisie facultatifs et l'exécution de contrôles intégrés au moment d'introduire les données;

- b) collecter d'autres données de suivi pertinentes à partir de sources complémentaires, telles que l'espace de données sur les marchés publics, pour alimenter les indicateurs de suivi (ces données devraient inclure des identifiants uniques pour les fournisseurs, les bénéficiaires effectifs et les pouvoirs adjudicateurs, ainsi que, le cas échéant, des informations sur les procédures de recours engagées par les soumissionnaires non retenus);
- c) utiliser l'espace de données sur les marchés publics pour suivre la qualité des données fournies au moyen des formulaires électroniques et publiées sur le portail TED;
- d) exiger des États membres que, dans leurs rapports de contrôle sur les marchés publics, ils fournissent des données complètes et exactes selon une approche cohérente.

**Quand? D'ici fin 2025.**

**116** Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des marchés publics ne décrit la situation que dans les grandes lignes. Nous avons aussi constaté que le tableau d'affichage omettait certains indicateurs utiles (principalement parce que les pouvoirs adjudicateurs ne communiquent pas les données sous-jacentes pour publication sur le portail TED) et que plusieurs aspects de la méthodologie n'étaient pas exposés du tout. Enfin, il ne permet pas d'analyser correctement les tendances et ne propose pas de fonctionnalités avancées pour la création de rapports (voir points [68](#) à [70](#) et [76](#) à [81](#)).

### **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 énoncés dans les directives, plus particulièrement en ajoutant de nouveaux indicateurs, par exemple sur les marchés publics transfrontaliers 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 la concurrence dans les différents États membres, régions et secteurs économiques, en s'appuyant sur les indicateurs de performance clés;
- g) explorer de nouveaux moyens de suivi des prix des marchés publics dans l'UE et ses États membres.

**Quand? D'ici fin 2025.**

**117** Nous concluons qu'à ce jour, la Commission n'a pas suffisamment tenu compte du recul de la concurrence dans les marchés publics. Depuis l'adoption des directives de 2014, la Commission s'est principalement intéressée à leur transposition en droit national et au respect des règles, délaissant le suivi systématique de la performance des marchés publics au moyen des données disponibles. Par conséquent, les causes profondes de la mauvaise performance n'ont pas été systématiquement cernées ni traitées. Conformément à sa stratégie de 2017, la Commission a pris un certain nombre de mesures pour aider les États membres à tirer de meilleurs résultats de leurs procédures de marché public, mais trop peu d'entre elles s'attaquent au recul de la concurrence. Elle a pris du retard dans la mise en œuvre de sa stratégie de 2017 et ce n'est que récemment que des actions majeures ont été lancées. La Commission n'a pas non plus utilisé le processus du Semestre européen avec l'efficacité requise pour alerter sur le recul de la concurrence (voir points [83](#) à [89](#) et [103](#)).

**118** Au niveau des États membres, nous avons relevé peu d'initiatives visant à cerner les causes profondes de la faible concurrence dans les marchés publics. Les États membres ont eux aussi principalement concentré leur attention sur le respect des règles en matière de marchés publics plutôt que sur la performance. Les pouvoirs adjudicateurs ne percevaient pas la conception des procédures de marché public et leur incidence sur la concurrence comme un problème, tant que les règles applicables étaient respectées.

**119** Nos travaux d’audit ont mis en évidence des facteurs importants à l’origine du recul de la concurrence, tels que la concentration des marchés et l’attractivité limitée des marchés publics pour les entreprises, notamment en raison de la longueur des procédures, de critères de sélection trop restrictifs, des exigences techniques imposées et d’une capacité administrative insuffisante. Une analyse plus approfondie s’impose (voir points **90** à **100**).

**120** En ce qui concerne la coordination et le dialogue, les actions de la Commission ont été limitées. L’échange de bonnes pratiques et un recours plus large à des solutions individuelles pourraient contribuer à simplifier et à améliorer les procédures, et donc à stimuler la concurrence sur les marchés publics au sein de l’UE. En sa qualité de superviseur des marchés publics de l’UE, la Commission pourrait jouer un rôle de coordination renforcé (voir points **101** à **107**).

#### **Recommandation n° 4 – Étudier plus en détail les causes profondes de la faible concurrence et proposer des mesures qui visent à lever les principaux obstacles à la concurrence et à promouvoir les bonnes pratiques**

---

- a) Sur la base des résultats de notre audit, la Commission devrait analyser plus en détail, en coopération avec les États membres, 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, la Commission devrait proposer des mesures permettant de lever les principaux obstacles à la concurrence dans les marchés publics et répondre aux grandes préoccupations des pouvoirs adjudicateurs, en cherchant à:
  - réduire toute charge administrative inutile;
  - promouvoir l’élaboration de procédures efficaces, notamment en ce qui concerne le choix des critères de sélection et d’attribution;
  - renforcer la capacité administrative;
  - encourager les échanges de bonnes pratiques;
  - faciliter les marchés publics transfrontaliers 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.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 octobre 2023.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Indicateurs du tableau d’affichage

Indicateur (pondération des indicateurs appliquée jusqu’en février 2023)	Ce qu’il mesure
<b>Indicateur composite</b>	
Performance des marchés publics	<p>Cet indicateur composite est calculé sur la base des 12 indicateurs énumérés ci-après. Il est destiné à fournir une évaluation globale de la situation des marchés publics.</p> <p>La Commission a cessé de publier cet indicateur composite et d’utiliser une pondération pour les différents indicateurs en février 2023.</p>
<b>Indicateurs assortis d’un coefficient trois</b>	
1: Soumissionnaire unique	La part des marchés attribués qui n’avaient reçu une offre que d’un seul soumissionnaire.
2: Pas d’appel d’offres	La part des procédures de marché public négociées avec une entreprise sans qu’un appel d’offres ait été publié.
3: Taux de publication	La valeur des procédures de marché public publiées sur TED en pourcentage du PIB national.
<b>Indicateurs assortis d’un coefficient un</b>	
4: Marchés publics coopératifs	La part des procédures de marché public faisant intervenir plus d’un acheteur public.
5: Critères d’attribution	La part des marchés attribués au seul motif que l’offre était la plus basse.
6: Vitesse de décision	La durée moyenne de la prise de décision.
<b>Indicateurs assortis d’un coefficient d’un tiers</b>	
7: PME contractantes	La part des PME parmi les contractants.
8: Offres des PME	La part des offres émanant de PME.

9: Procédures divisées en lots	La part des offres divisées en lots.
10: Appel d'offres manquant	La part des marchés attribués à la suite d'un appel d'offres dont l'intitulé et les conditions n'étaient pas clairs.
11: Numéro d'enregistrement du vendeur manquant	La part des procédures ne comportant pas le numéro d'enregistrement du vendeur.
12: Numéro d'enregistrement de l'acheteur manquant	La part des procédures ne comportant pas le numéro d'enregistrement de l'acheteur.

Source: [Tableau d'affichage du marché unique](#) de la Commission.

## Annexe II – Méthode utilisée pour l'analyse des données

### Sources des données

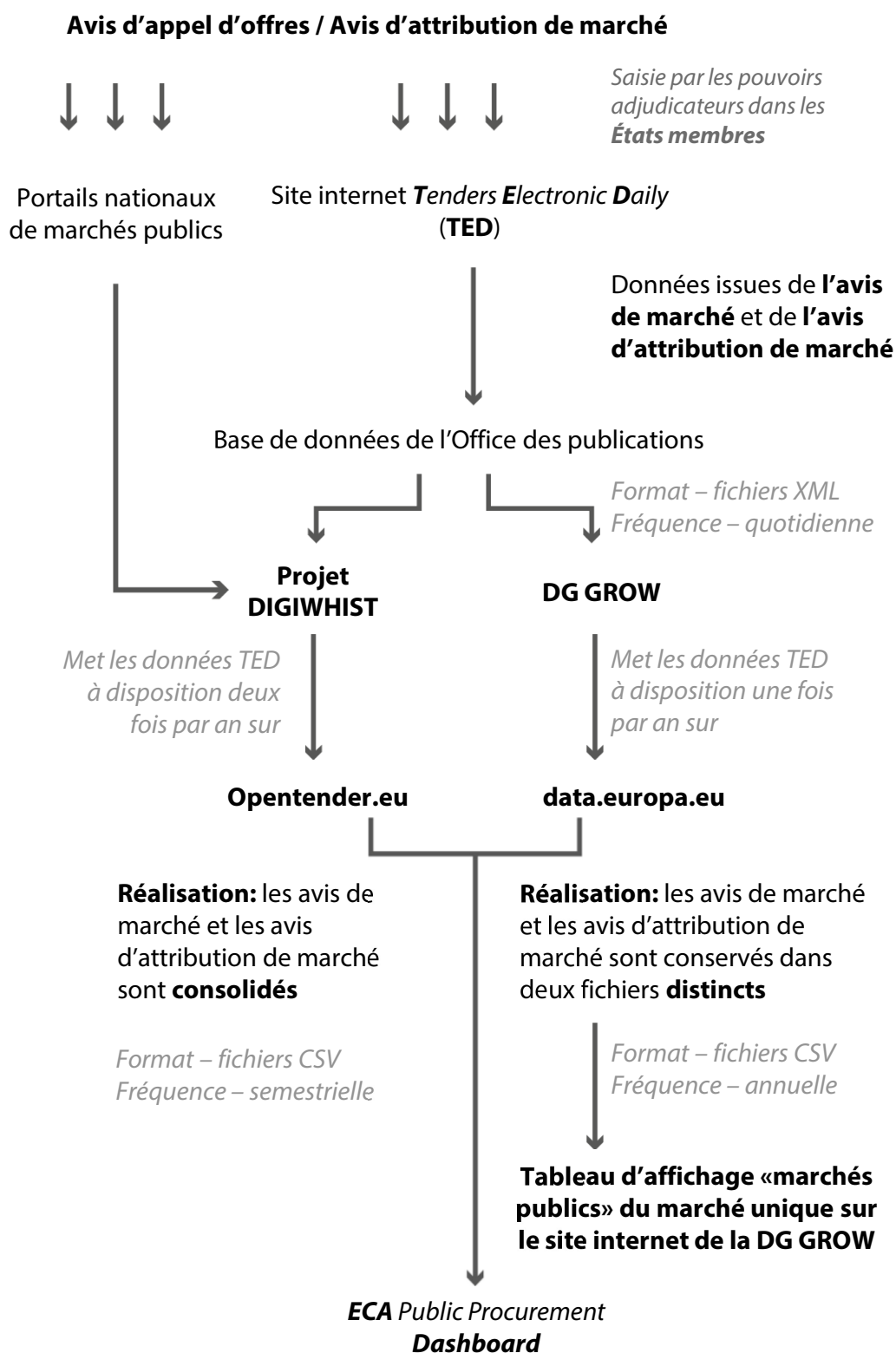
Notre analyse repose sur des données provenant de deux sources: [data.europa.eu](https://data.europa.eu) et [Opentender.eu](https://opentender.eu). Les deux sites internet s'appuient sur *Tenders Electronic Daily* (TED).

Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de publier sur TED les données pour toutes les offres dépassant les seuils fixés par l'UE. Ces données sont encodées soit directement dans TED, soit dans les systèmes nationaux, puis chargées automatiquement dans TED via une interface. Les données du portail TED sont accessibles au public quotidiennement au format XML. Une fois par an, la Commission publie également les données TED dans un format plus convivial (CSV) sur le site internet [data.europa.eu](https://data.europa.eu): un fichier CSV sur les avis de marché et un autre sur les avis d'attribution de marché. Elle traite et vérifie les données avant cette publication, puis elle les utilise pour calculer les indicateurs de son [tableau d'affichage du marché unique](#) sur les marchés publics.

Les données TED sont également publiées deux fois par an sur le site [Opentender.eu](https://opentender.eu), au format CSV, mais les données sont traitées différemment de celles publiées sur [data.europa.eu](https://data.europa.eu) et réunissent toutes les informations depuis 2011. [Opentender.eu](https://opentender.eu) offre une plateforme conviviale aux parties prenantes pour accéder aux informations relatives aux marchés publics, alimentées par TED et les plateformes nationales dédiées aux marchés publics. Ce site est né du projet [DIGIWHIST](#) (*Digital Whistle-blower*) en 2018, financé par le programme Horizon 2020 de l'UE et engageant un consortium de six partenaires issus de cinq États membres, dans le but d'améliorer la transparence et de garantir une concurrence loyale dans les marchés publics d'Europe. Le site [Opentender.eu](https://opentender.eu) fournit également un ensemble de données consolidé dans lequel les avis de marché et les avis d'attribution de marché font l'objet de rapprochements (voir [figure 14](#)).



Figure 14 – Sources de données sur les marchés publics dans l’UE



Formats de données:

fichiers XML (pour extensible markup language)

fichiers CSV (pour comma-separated value)

Source: Cour des comptes européenne.

## Analyse des données et calculs des indicateurs

Notre analyse des données a porté sur la **période 2011-2021**. Elle a été réalisée sur la base du **nombre de procédures de marché public** et non sur leur valeur, ce chiffre faisant souvent défaut dans TED.

Nous avons recalculé les indicateurs utilisés dans le tableau d'affichage, mais également calculé d'**autres indicateurs**. Tous les indicateurs sont disponibles pour chacun des **27 États membres**.

D'abord, nous avons calculé cinq indicateurs relatifs aux **pratiques en matière d'appels d'offres**:

- pas d'appel d'offres ou attribution directe: pourcentage d'offres négociées avec un opérateur économique sans qu'un appel d'offres soit publié. Ce pourcentage correspond à la part d'offres dépourvues de concurrence (attribution directe à un opérateur économique présélectionné) ou dans lesquelles la concurrence est restreinte (procédure négociée sans publication);
- durée de la prise de décision: nombre moyen de jours écoulés entre la date limite de réception des offres et la date d'attribution du marché. Des durées exceptionnellement longues ou courtes pour la prise de décision pourraient indiquer des problèmes de concurrence lors de la procédure d'appel d'offres;
- critères d'attribution: part des marchés attribués sur la base du prix uniquement (offre la moins chère). Un recours excessif à ce seul critère pourrait donner à penser que de meilleurs critères auraient pu être appliqués et se traduire ainsi par un meilleur achat. D'un autre côté, utiliser des critères qualitatifs subjectifs peut donner lieu à des abus en favorisant un soumissionnaire présélectionné;
- durée de la période de publicité: nombre moyen de jours écoulés entre la publication de l'avis de marché et la date limite de réception des offres. Une période de publicité trop courte peut dissuader certains soumissionnaires potentiels d'établir une offre, si l'acquéreur a informé au préalable le soumissionnaire pressenti de l'existence du marché. Inversement, une période de publicité peut prendre plus de temps en raison de difficultés juridiques, ce qui peut aussi être le signe de risques de corruption;
- procédure non ouverte: part des marchés attribués alors que la procédure d'appel d'offres n'a pas été rendue publique.

Les deux derniers indicateurs ne figurent pas dans le tableau d'affichage.

Dans un deuxième temps, nous avons calculé **cinq indicateurs** pour mesurer le **niveau de concurrence** dans les marchés publics (ci-après les «indicateurs de concurrence» ou «Competition indicators» dans notre tableau de bord):

- soumissionnaire unique: part des marchés pour lesquels il n’y avait qu’un seul soumissionnaire;
- nombre de soumissionnaires: nombre moyen de soumissionnaires par lot;
- fournisseur local: part des soumissionnaires retenus enregistrés dans la même région NUTS 2 que le pouvoir adjudicateur;
- nouvelle entrée sur le marché: part des fournisseurs nouveaux venus pour une année, un marché et une région donnés;
- concentration du marché: part de la valeur contractuelle d’un soumissionnaire par rapport à la valeur totale du marché pour un marché, une localité et une année donnés.

L’indicateur «soumissionnaire unique» est le seul de ceux énumérés ci-dessus qui est disponible dans le tableau d’affichage.

Dans notre analyse, nous avons également inclus les marchés publics attribués au terme d’une procédure négociée sans qu’un avis de marché ait été publié, tant qu’ils étaient encodés dans TED. Il s’agit de marchés qui, en vertu des directives, peuvent être attribués directement après des négociations (dans une situation de monopole, par exemple). Il y a là une différence par rapport à l’approche suivie par la Commission pour les indicateurs du tableau d’affichage.

Les valeurs de l’indicateur «**soumissionnaire unique**» ont été calculées au **niveau régional (NUTS 2)** pour **dix secteurs économiques**: le bâtiment, l’énergie, les services d’ingénierie, les services financiers, les services de santé, le matériel médical, les réparations, les services d’assainissement, les équipements de transport et les services de transport. Ce niveau d’information n’est pas disponible dans le tableau d’affichage.

## Traitement des données

De nombreuses étapes de traitement des données ont été effectuées au niveau des données TED afin de permettre de calculer ce type d'indicateurs, notamment en ce qui concerne:

- le champ d'application des procédures de marché: les indicateurs ne tiennent pas compte des contrats de concession, ni des marchés de services sociaux, ni des contrats de défense, étant donné qu'ils ne sont pas couverts par la directive. Dans le cas des accords-cadres, seules les données concernant les attributions de deuxième phase sont prises en considération;
- le nettoyage des données: normalisation des noms, des types de procédures et des adresses, groupement des publications relatives à la même procédure d'appel d'offres, conversion des devises et suppression des aberrations. Lorsque la valeur du marché fait défaut ou est aberrante, elle est remplacée par une moyenne.

## Modèles statistiques

Nous avons également utilisé deux modèles statistiques différents pour analyser notre ensemble de données aux deux fins suivantes, à savoir déterminer si:

- **l'entrée en vigueur des directives réformées en 2014** a eu une incidence sur les indicateurs mesurant le niveau de concurrence (l'«évaluation des directives»);
- il existait une **corrélation** entre le niveau de l'indicateur «**soumissionnaire unique**» et celui des indicateurs relatifs aux **pratiques en matière d'appels d'offres** (le «**scénario stratégique**»).

## Note méthodologique détaillée

Une note méthodologique détaillée sur notre analyse des données peut être obtenue en allant sur notre tableau de bord interactif

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

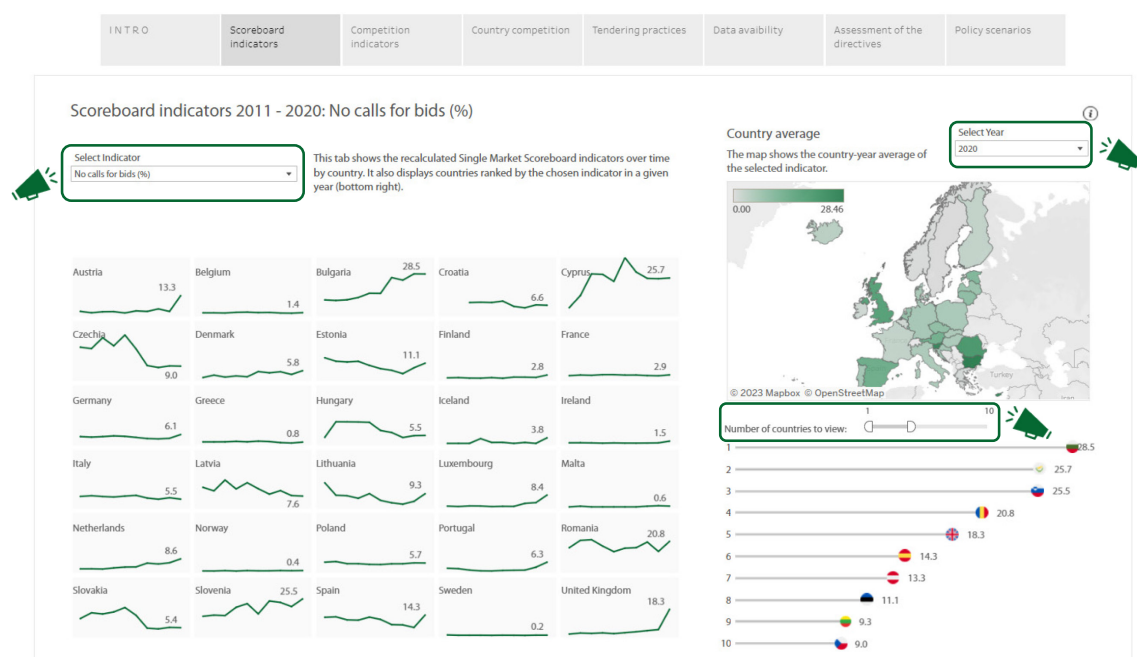
## Annexe III – ECA Public Procurement Dashboard – Guide de l'utilisateur

Nous avons créé notre propre tableau de bord pour cet audit (*ECA Public Procurement Dashboard*), qui permet l'**exploration interactive** de notre ensemble de données, ainsi que la visualisation des tendances.

Le tableau de bord (disponible uniquement en anglais) est divisé en **huit onglets**:

- **Introduction**: page d'accueil du tableau de bord, qui présente brièvement son utilité;
- **Scoreboard indicators**: recalcul des indicateurs du tableau d'affichage pour la période 2011-2020, sur la base des données ouvertes TED, disponibles sur [data.europa.eu](https://data.europa.eu). Les tendances de ces indicateurs sur la période 2011-2020 peuvent également être visualisées (voir [figure 15](#));

Figure 15 – Indicateurs du tableau d'affichage



Source: Tableau de bord de la Cour des comptes européenne.

- **Competition indicators**: indicateurs mesurant la concurrence dans les marchés publics, sur la base des données ouvertes disponibles sur [Opentender.eu](https://opentender.eu) pour la période 2011-2021;

- **Country competition:** analyse détaillée des données relatives à l'indicateur «soumissionnaire unique», sur la base des données ouvertes disponibles sur Opentender.eu pour la période 2011-2021;
- **Tendering practices:** indicateurs mesurant les pratiques en matière de marchés publics, sur la base des données ouvertes disponibles sur Opentender.eu pour la période 2011-2021;
- **Data availability:** analyse détaillée des données relatives aux informations manquantes;
- **Directive assessment:** modèle statistique mettant en évidence l'effet des directives sur certains indicateurs;
- **Policy scenarios:** modèle statistique prédictif de l'incidence des changements dans les pratiques en matière de marchés publics sur l'indicateur «soumissionnaire unique».

Sous l'onglet «**Scoreboard indicators**», la fonction «**Select Indicator**» permet de sélectionner l'un des douze indicateurs suivants: soumissionnaire unique, pas d'appel d'offres, taux de publication, marchés publics coopératifs, critères d'attribution, vitesse de décision, PME contractantes, offres des PME, procédures divisées en lots, appel d'offres manquant, numéro d'enregistrement du vendeur manquant, numéro d'enregistrement de l'acheteur manquant, ainsi que le score composite, qui apparaissait dans le tableau d'affichage sous la forme d'un feu tricolore.

La fonction «**Select year**» permet de sélectionner une année particulière pour afficher la valeur de l'indicateur sélectionné pour un pays donné sur la carte. Déplacer la souris sur la carte permet de visualiser les noms des pays et la valeur de l'indicateur pour le champ sélectionné.

La fonction «**Number of countries to view**» permet de sélectionner le nombre de pays à faire apparaître dans le classement par pays. Déplacer la souris sur les drapeaux permet de voir les noms des pays.

Ce **tableau de bord de la Cour des comptes européenne** est accessible au public à l'adresse [https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

# Sigles, acronymes et abréviations

**DG GROW:** direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

**DUME:** document unique de marché européen

**EORI:** numéro d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques  
(*Economic Operators Registration and Identification number*)

**NUTS:** nomenclature des unités territoriales statistiques

**PIB:** produit intérieur brut

**PME:** petites et moyennes entreprises

**TED:** *Tenders Electronic Daily*

# Glossaire

**Analyse des données:** processus de collecte, de modélisation et d'examen des données qui vise à extraire des informations nécessaires à la prise de décision.

**Base de données:** ensemble structuré de données conservées électroniquement et disponibles à des fins de consultation et d'extraction.

**Contrat-cadre:** accord général en vertu duquel des contrats plus spécifiques peuvent être conclus.

**Corruption:** le fait d'user de sa fonction au sein d'une entité publique ou privée, ou de son pouvoir personnel, pour réaliser des profits illicites.

**Document unique de marché européen:** formulaire type au moyen duquel les soumissionnaires déclarent remplir les conditions d'éligibilité à une procédure de marché public dans l'UE.

**Données:** ensemble de valeurs correspondant à des variables qualitatives ou quantitatives, telles que des faits ou des mesures, à partir desquelles des informations peuvent être générées.

**Effet:** changement intentionnel ou non, immédiat ou à plus long terme, qui résulte de la mise en œuvre d'un projet, tel que les avantages tirés d'une main-d'œuvre mieux formée.

**Efficacité:** mesure dans laquelle les objectifs poursuivis sont atteints au moyen des activités entreprises.

**Efficience:** meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs.

**Ensemble de données:** toute collection organisée de données.

**Espace de données sur les marchés publics:** système prévu dans l'Union européenne (UE) qui vise à connecter diverses bases de données contenant des informations sur les marchés publics, dont les données TED (*Tenders Electronic Daily*) et celles des États membres sur les marchés publics.

**Facilité pour la reprise et la résilience:** mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.



**Formulaires électroniques:** ensemble de formulaires types numériques de l'UE pour la publication des avis d'appel d'offres, des avis d'attribution de marché et d'autres informations sur les marchés publics.

**Fraude:** utilisation intentionnelle et illégale de la tromperie en vue d'obtenir un avantage matériel en privant une autre partie d'un ou de plusieurs biens ou de sommes d'argent.

**Horizon 2020:** programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

**Indicateur:** informations utilisées pour mesurer ou évaluer un aspect de la performance.

**Marché public:** acquisition, par des organismes de droit public ou d'autres autorités, de biens, de travaux ou de services au terme d'une procédure ouverte et concurrentielle, visant à obtenir des prestations de qualité et d'un bon rapport coût-avantage.

**Marché unique:** bloc commercial fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes, qui réunit les économies des 27 États membres de l'UE et celles de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

**Marchés publics transfrontaliers:** procédures de marché public dans le cadre desquelles le pays d'origine du soumissionnaire retenu est différent de celui de l'acheteur.

**Modalités d'application:** règles détaillées fournissant des instructions sur la manière dont un acte législatif doit être appliqué.

**NUTS:** système de classification des régions de l'UE en trois groupes en fonction de la taille de la population à des fins statistiques et aux fins de l'élaboration des politiques régionales.

**Opérateur économique:** toute personne ou entité qui fournit un produit ou un service contre paiement.

**Performance:** degré de réalisation des objectifs d'une action, d'un projet ou d'un programme de l'UE, et rapport coût-efficacité de ces derniers.

**Petites et moyennes entreprises:** entreprises et autres organisations ainsi qualifiées en raison de leur taille, sur la base du nombre d'employés et de certains critères financiers. Sont considérées comme «petites» les entreprises qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. Sont considérées comme «moyennes» les entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel ne dépasse pas 43 millions d'euros.

**Pouvoirs adjudicateurs:** entités ou organismes publics chargés de l'attribution des marchés de biens, de services et de travaux.

**Procédure de marché négociée:** procédure d'adjudication concernant un nombre restreint de soumissionnaires et dans le cadre de laquelle l'acquéreur peut négocier les conditions du contrat.

**Procédure de marché ouverte:** procédure d'adjudication à laquelle tous les soumissionnaires potentiels peuvent participer.

**Produit intérieur brut:** indicateur standard de la richesse d'un pays correspondant à la valeur monétaire de l'ensemble des biens et des services produits par son économie (généralement pendant une année).

**Recommandations par pays:** orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.

**Semestre européen:** cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés.

**Suivi:** observation et contrôle systématiques, en partie au moyen d'indicateurs, des progrès accomplis dans la réalisation d'un objectif.

**Tenders Electronic Daily (TED):** version en ligne du supplément au Journal officiel de l'Union européenne consacré aux marchés publics européens et plateforme en ligne contenant tous les avis actifs publiés dans le supplément pour les marchés publics de l'ensemble de l'UE.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2023-28>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2023-28>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Helga Berger, Membre de la Cour, assistée de: Silvia Janik, cheffe de cabinet; Franz Ebermann, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Julia Pilarczyk, cheffe de mission; Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel et Ioanna Topa, auditeurs. Ioannis Hartoutsios a apporté un soutien en matière d'audit informatique. Lukasz Kolodziej a fourni une analyse des données et un soutien concernant le tableau de bord. L'assistance graphique a été fournie par Marika Meisenzahl et Agnese Balode.



*De gauche à droite:* Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl et Christophe Grosnickel.

# DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l’obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu’une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Figures 1, 5 et 9 – Icônes: ces figures ont été conçues à l’aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-1250-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/32517	QJ-AB-23-027-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1233-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/873635	QJ-AB-23-027-FR-N

Les marchés publics constituent l'un des piliers du marché unique de l'UE. Ils aident les pouvoirs publics à assurer une utilisation optimale des deniers publics lors de l'achat de travaux, de biens et de services par la sélection des entreprises les plus performantes. Cette sélection contribue à son tour à entretenir la compétitivité des marchés et à préserver l'intérêt public. Nous avons constaté qu'au cours de la dernière décennie, la concurrence dans le domaine des marchés publics a diminué et que la réforme des directives de l'Union de 2014 ne s'est pas traduite par une inversion de cette tendance. Dans l'ensemble, la sensibilisation aux questions de concurrence dans les marchés publics est peu marquée. Il n'y a pas d'utilisation systématique des données disponibles pour cerner les causes profondes du recul enregistré, et les mesures prises pour lever les obstacles ne sont que sporadiques. Nous estimons en conclusion que certains des objectifs principaux de la réforme de 2014 décidée par l'UE pour garantir la concurrence (à savoir simplifier et raccourcir les procédures de marché public) n'ont pas été atteints et que d'autres risquent même de la réduire. Nous recommandons de clarifier et de hiérarchiser les objectifs en matière de marchés publics, de combler les failles dans les données collectées sur les marchés publics, d'améliorer les outils de suivi afin de permettre une meilleure analyse, d'étudier plus en détail les causes profondes de la faible concurrence et d'élaborer un plan d'action qui vise à lever les principaux obstacles à la concurrence dans les marchés publics.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors