



FICHE THEMATIQUE DU SEMESTRE EUROPEEN

LES MARCHÉS PUBLICS

1. INTRODUCTION

Chaque année, les autorités publiques de l'UE dépensent environ 14 % de leur PIB en marchés publics. Ceci représente plus de 1,9 billion d'euros¹. Les marchés publics sont clairement importants pour la compétitivité des entreprises du fait de leur taille. C'est particulièrement le cas dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, la défense, les technologies de l'information ou les services de santé, où le secteur public est une source de demande essentielle.

Des marchés publics efficaces sont indispensables pour résoudre bon nombre des défis politiques clés auxquels l'UE est confrontée. Parmi ceux-ci, citons la croissance et les emplois, la discipline fiscale, la modernisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption et la collusion, l'accès au marché pour les PME, la confiance des citoyens dans les autorités publiques et la démocratie, ainsi que l'innovation et la croissance durable d'un point de vue environnemental et social.

Des dépenses productives et l'investissement productif des deniers publics sont des leviers clés de la croissance économique, en particulier lorsque les gouvernements doivent

composer avec des budgets restreints. Pour les États membres, les marchés publics sont un vecteur essentiel de la mise en œuvre de politiques gouvernementales et la réalisation des objectifs stratégiques nationaux. Des marchés publics efficaces dopent la compétitivité nationale grâce à de meilleures finances publiques, de meilleurs investissements et des services de meilleure qualité tels que l'infrastructure ou le gouvernement électronique.

Les marchés publics dont le montant est supérieur aux seuils fixés par la réglementation de l'UE² doivent être publiés sur la plateforme Tender Electronic Daily (TED)³ applicable à l'ensemble du territoire de l'Union. L'objectif est d'intégrer les marchés publics à travers l'UE, d'accroître la concurrence et d'obtenir un meilleur rapport coût/efficacité pour l'argent public dépensé. Au total, en 2015, des appels d'offres pour un montant de 450 milliards d'euros ont été publiés à l'échelle de l'UE.

2. PRINCIPAUX DEFIS POLITIQUES

Le renforcement des marchés publics constitue un élément clé des actions des

¹ Il s'agit de l'estimation la plus récente, qui n'inclut pas les dépenses des entreprises de services collectifs. Les estimations précédentes, qui englobaient de telles dépenses, s'élevaient à environ 19 % du PIB de l'UE, soit quelque 2,3 billions d'euros.

² Le droit de l'UE définit des règles harmonisées minimales pour les offres dont la valeur monétaire dépasse un certain montant. Celles-ci sont disponibles à l'adresse https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_fr.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

autorités publiques dans la perspective de mettre en place une société plus équitable fondée sur l'égalité des chances, une croissance économique durable et une large participation au marché. Par ailleurs, un système de marchés publics efficace peut grandement contribuer à la durabilité des finances publiques.

En vertu du cadre réglementaire actuel de l'UE, l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des systèmes de marchés publics est essentielle pour déterminer les forces et faiblesses dans les États membres.

Cette évaluation devrait mener à des stratégies et mesures correctives. Les marchés publics modernes reposent sur quelques éléments clés :

- rapport coût-avantages: fournir les biens, travaux et services requis de manière économique, efficiente et effective;
- transparence: divulgation d'informations liées aux procédures de passation de marchés publics de manière compréhensible, accessible et opportune;
- équité: le processus de la passation de marchés publics doit être impartial et garantir une égalité de traitement de tous les soumissionnaires;
- bonne gouvernance: les marchés publics ne devraient pas être considérés comme un processus administratif; au contraire, il s'agit d'une opportunité de réaliser divers objectifs sociétaux par des dépenses intelligentes. Ceci peut améliorer la confiance dans le gouvernement, dans les mesures écologiques ou sociales ou dans l'innovation.

La disponibilité et la qualité des données communiquées sont essentielles pour analyser les marchés publics et préparer les mesures et réponses stratégiques appropriées. Des données de meilleure qualité et plus accessibles sur les marchés publics pour toutes les parties

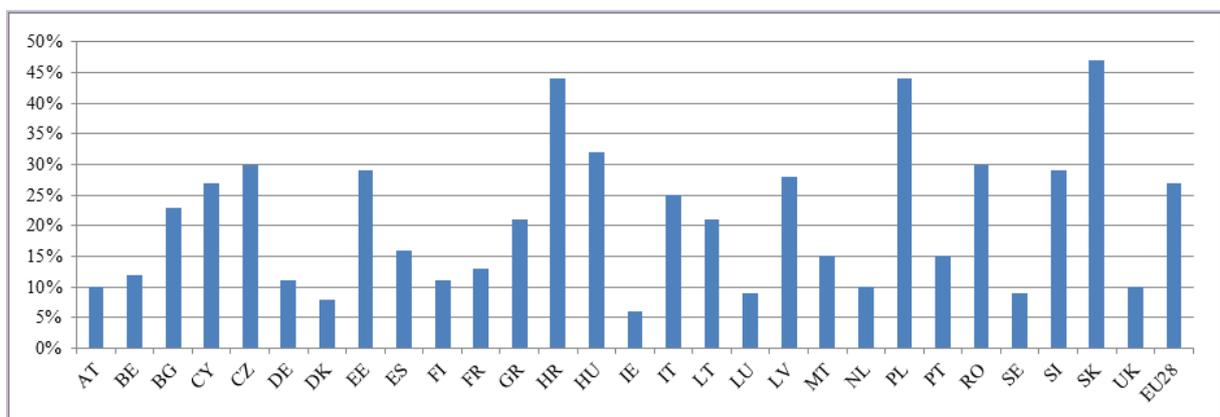
intéressées pourraient attirer davantage l'attention de la communauté des chercheurs sur cette question (ce qui déboucherait sur de nouvelles idées quant à la manière de pallier certaines faiblesses) et optimiseraient l'interaction avec la société au sens large (en renforçant la confiance et en exerçant une pression publique pour améliorer la performance des systèmes de passation des marchés publics).

Rapport qualité-prix

2.1. Concurrence en matière de marchés publics

Les avis d'attribution de marché publiés dans le TED enregistrent le nombre d'offres soumises. Il s'agit d'un indicateur important du niveau de concurrence dans les marchés publics. La concurrence entre les soumissionnaires pour les marchés publics constitue une des façons d'atteindre l'objectif final de la politique en matière de marchés publics, à savoir le meilleur rapport qualité-prix. Entre 2006 et 2016, le nombre d'appels d'offres ne contenant qu'une seule offre a progressé de 14 % à 29 %. Ceci montre que le processus de mise en concurrence n'est pas présent ou perd de son intensité; globalement, les entreprises ont davantage de difficultés à accéder aux marchés publics.

Graphique 1: Proportion de marchés pour lesquels il n'y avait qu'une seule offre (à l'exclusion des contrats-cadres) 2006-2016



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2016, Roumanie & Bulgarie 2007-2016).

Au niveau de l'UE28, 27 % des avis de marché ont recueilli une seule offre pendant la période 2006-2016. Les chiffres les plus élevés ont été enregistrés dans les nouveaux États membres. L'Italie a également enregistré un pourcentage élevé, proche de la moyenne de l'UE28. Globalement, l'on constate une augmentation du nombre d'États membres de l'UE affichant une proportion élevée de marchés ne contenant qu'une seule offre, c'est-à-dire avec une concurrence insuffisante (graphique 1).

2.2. Nombre de marchés publics transfrontières

Les conditions créées par les règles de passation de marchés publics de l'UE étaient censées renforcer le nombre d'offres transfrontières. Il existe globalement deux formes distinctes de marchés publics transfrontières: directs⁴ et indirects⁵. Entre 2009 et 2015, le nombre de marchés publics transfrontières directs a globalement augmenté aussi bien en proportion de la valeur totale des marchés octroyés (de 2,5 % à 3,5 %) qu'en proportion du nombre total de marchés octroyés (de 1,5 % à 2 %). Au cours de la même période, les marchés publics transfrontières indirects ont également suivi une tendance générale à la hausse, la proportion du nombre total de marchés octroyés étant passée de 19,9 % à 22,6 % tandis que la proportion de la valeur totale des marchés octroyés a augmenté de 18,6 % à 21,4 %. Il convient de noter cependant que cette tendance à la hausse n'a pas été stable au fil du temps.

Entre 2009 et 2015, la proportion de marchés transfrontières directs par nombre de marchés octroyés

a dépassé 10 % dans trois pays uniquement: Malte (12 %), Irlande (13 %) et Luxembourg (17 %). Dans ces trois petits pays, il semblerait donc que l'offre locale soit insuffisante pour satisfaire aux besoins des acheteurs. Dans la majorité des 28 États membres de l'UE, la proportion de marchés transfrontières directs par rapport au nombre de marchés octroyés est restée inférieure à 5 % (graphique 2).

Entre 2009 et 2015, les marchés publics transfrontières indirects représentaient plus de 15 % dans la plupart des États membres. La proportion des marchés transfrontières indirects par rapport au nombre de marchés octroyés oscillait de 2,1 % à 34,8 % (5,9 % à 36 % par valeur) à travers l'UE28.

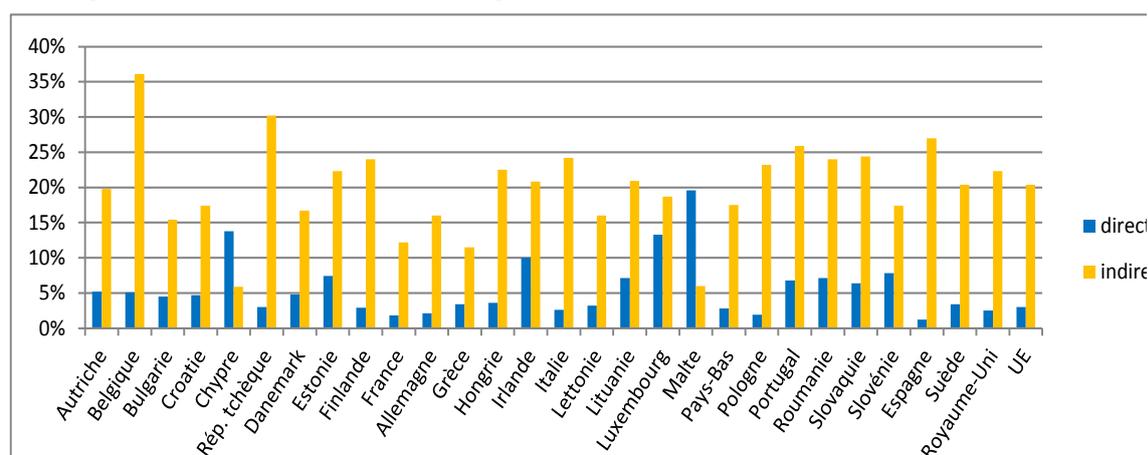
Le fait que les marchés transfrontières indirects soient souvent élevés lorsque les marchés transfrontières directs sont faibles peut être le signe d'obstacles réels ou perçus à la soumission transfrontière qui incite les entreprises à faire appel aux filiales basées localement pour leurs ventes transfrontières⁶.

⁴ Lorsque le soumissionnaire retenu n'est pas situé dans le même pays que le pouvoir adjudicateur et n'appartient pas à une entité nationale.

⁵ Lorsque le soumissionnaire retenu est situé dans le même pays que le pouvoir adjudicateur mais est une filiale d'une entreprise étrangère.

⁶ À mesure que la stratégie des entreprises consiste à atteindre les marchés transfrontières, elles sont plus enclines à établir une filiale pour gérer la complexité des exigences spécifiques au pays. Les soumissionnaires transfrontières voient un avantage dans la présence locale car ils soupçonnent les pouvoirs adjudicateurs de favoriser les contractants qui parlent leur langue et qui ne sont pas trop éloignés d'un point de vue géographique.

Graphique 2 – Proportion de contrats octroyés à des entreprises étrangères par valeur (directement et indirectement), 2009-2015



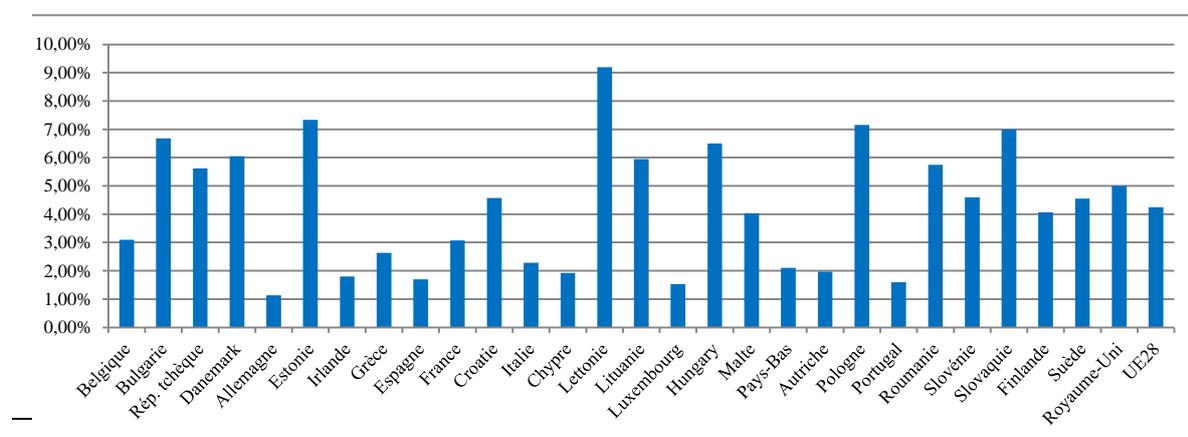
Les pays dont la valeur des offres publiées est relativement faible par rapport au PIB ne récolteront pas les bénéfices d'une publicité plus importante, tels que les coûts de recherche réduits pour les marchés publics à venir ou l'élargissement du réservoir de participants potentiels. Aussi, bien que bénéficiant de l'ouverture du marché des autres États membres, ces pays ne proposent pas des opportunités symétriques aux entreprises européennes des autres États membres; cet élément est très important en ce qui concerne la relation entre les États membres déficitaires et excédentaires. L'Allemagne est l'État membre enregistrant le taux de publication le plus faible de l'UE (1,2 %).

Transparence et équité

2.3. Publication des appels d'offres publics à l'échelle de l'UE

Le nombre d'appels d'offres publics publiés à l'échelle de l'UE⁷ est un indicateur clé. La tendance générale est relativement stable sur ces quatre dernières années; toutefois, le niveau de publication varie grandement entre les pays. Dans certains d'entre eux, la valeur des marchés publics publiés par rapport au PIB est largement inférieure à la moyenne de l'UE de 4,25 % (2012-2015) (graphique 3).

Graphique 3 – Valeur des appels d'offres publiés en pourcentage du PIB par État membre, 2012-2015



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2015) Y compris les services publics et la défense.

2.4. Ouverture des procédures utilisées dans les marchés publics

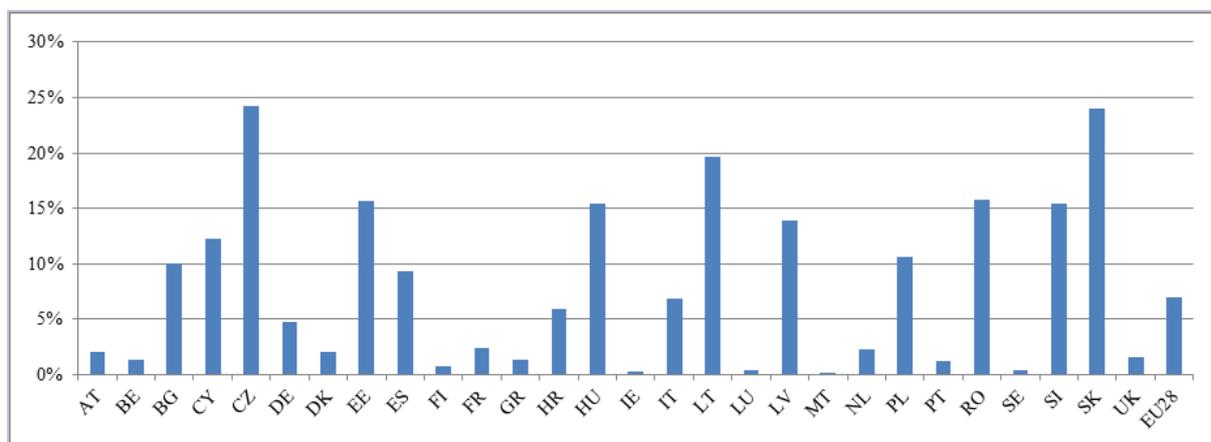
Les marchés publics transparents ont un degré d'ouverture élevé et un potentiel de forte concurrence, ce qui signifie que les entreprises remportant les offres sont celles proposant le meilleur produit, au meilleur prix et obtenant le meilleur résultat.

Le type de procédure utilisée est un élément clé indiquant le degré de transparence. Lorsque les procédures sont ouvertes, une transparence et concurrence élevées sont plus probables.

En revanche, lorsqu'une procédure négociée sans publication est utilisée, les niveaux de transparence et de concurrence sont susceptibles d'être bien inférieurs.

La proportion d'avis d'attribution de marché de l'UE28 pour lesquels une procédure négociée sans publication a été utilisée était de 7 % pour la période 2006-2016 (voir graphique 4). Ceci indique que la partie observable des marchés publics est assez transparente. La tendance globale depuis 2006 est à une relative stabilité, mais avec d'importants écarts entre les États membres. Certains secteurs, toutefois, sortent du lot du fait d'un recours très élevé aux procédures négociées sans publication. C'est le cas, par exemple, des marchés publics pour les solutions informatiques, où la dépendance à l'égard d'un seul fournisseur est un phénomène fréquent.

Graphique 4 – Proportion des avis d'attribution de marché pour lesquels une procédure négociée sans publication a été utilisée, 2006-2016



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2016, Roumanie & Bulgarie 2007-2016).

2.5. Qualité des données communiquées

Tout le monde s'accorde à reconnaître l'importance des données. L'OCDE a par exemple déclaré que «bien que les États membres collectent de plus en plus de données essentielles sur les marchés publics, peu d'entre eux entreprennent

une analyse systématique de ces informations pour mesurer la performance du système de marchés publics». En outre, les études de la Commission ont recommandé l'amélioration de la qualité des données des marchés publics et des données de recours. Des études spécialisées ont été menées par certains États membres, par

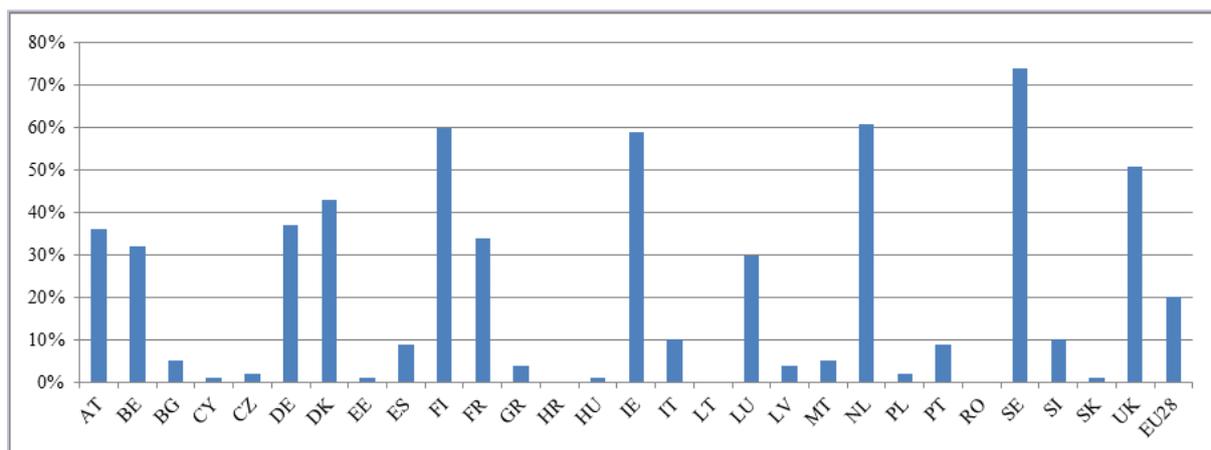
exemple par les gouvernements britannique, allemand et suédois et par les secteurs non gouvernementaux croate, tchèque et hongrois.

Le coût des solutions proposées n'est généralement pas important, ni en termes absolus ni par rapport aux dépenses des marchés publics en particulier. Par exemple, le coût du registre des marchés en Slovaquie était inférieur à 25 000 euros. Par ailleurs, les données d'audit sont déjà disponibles, ce qui signifie que les principaux changements doivent maintenant être apportés aux procédures de travail. Enfin, une analyse poussée des données a été entreprise par certains États membres sur les budgets modestes des ONG.

Un indicateur utilisé pour illustrer la qualité des données est le taux d'avis de TED sans informations sur la valeur du marché. Au niveau de l'UE, la proportion

de marchés sans indication de valeur était de 20 % pendant la période 2006-2016. Toutefois, 10 États membres présentaient des chiffres bien plus élevés, les quatre premiers étant la Suède, les Pays-Bas, la Finlande et l'Irlande. En outre, certains pays ayant une proportion élevée d'informations manquantes n'améliorent pas leurs performances sur ce point au fil du temps, les cas les plus extrêmes étant la Suède et les Pays-Bas.

Graphique 5 – Aucune information enregistrée quant à la valeur du marché, 2006-2016



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2016, Roumanie & Bulgarie 2007-2016).

Bonne gouvernance

2.6. Agrégation de la demande

Le paysage des marchés publics est caractérisé par une fragmentation importante du nombre d'acheteurs. Selon les estimations, l'UE compte plus de 350 000 pouvoirs adjudicateurs. Toutefois, dans plusieurs États membres, il n'existe pas de données fiables quant au nombre de pouvoirs adjudicateurs, et par conséquent ce nombre doit être considéré comme indicatif.

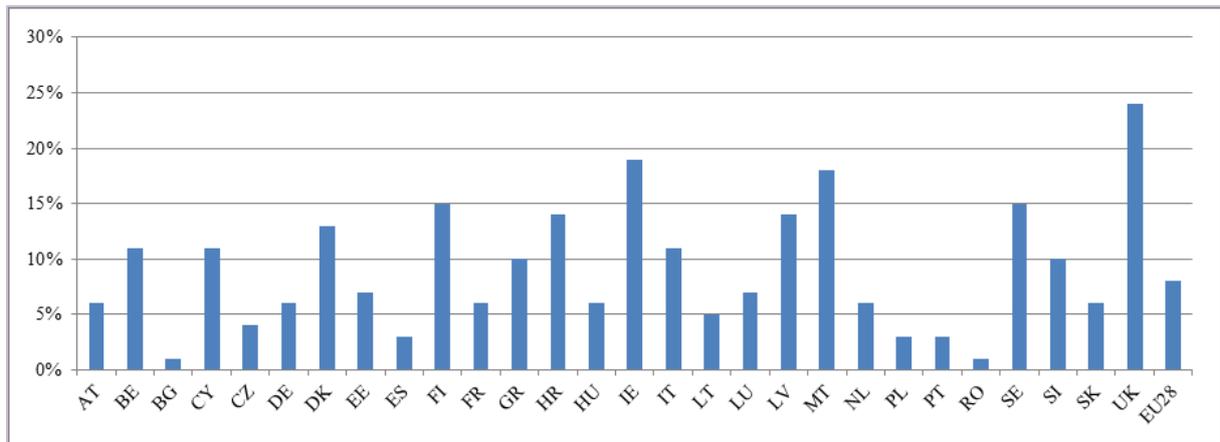
Les contraintes financières et les demandes plus insistantes de la population en faveur d'une plus grande responsabilité poussent les autorités publiques à centraliser et uniformiser les marchés publics. Au même moment, l'agrégation de la demande de marchés publics peut potentiellement aider les autorités publiques à réaliser des objectifs clés tels que:

- un meilleur rapport qualité/prix grâce aux économies d'échelle;
- des objectifs sociaux ou écologiques;
- la professionnalisation des acheteurs;
- une planification et un suivi plus efficaces du cycle de passation des marchés publics;
- la mise en œuvre d'outils électroniques.

Par exemple, l'énergie est devenue un des secteurs les plus porteurs pour les marchés publics collaboratifs au Royaume-Uni. En 2010, tous les ministères du gouvernement central ont reçu pour consigne de s'approvisionner en énergie auprès du service de marchés publics du gouvernement, ce qui s'est traduit par une économie de 51 millions de livres. Les deux possibilités d'agrégation de la demande sont 1) l'achat par une centrale d'achat bien établie ou 2) par des marchés publics conjoints avec d'autres entités. Des marchandises telles que l'électricité et le gaz, le matériel et les fournitures de bureau sont de bons exemples.

Au niveau de l'UE28, la proportion moyenne d'avis d'attribution de marchés dans lesquels le pouvoir adjudicateur achète au nom d'autres pouvoirs adjudicateurs était de 8 % (graphique 6) pendant la période 2009-2015, le Royaume-Uni occupant la première place. Par rapport à la moyenne de l'UE28, il existe de nombreuses possibilités d'achats groupés ou de centrales d'achat. Toutefois, le changement relativement stable au fil du temps montre que malgré les contraintes budgétaires, les États membres ne profitent pas de l'agrégation de la demande (lorsque cela est adapté).

Graphique 6 – Proportion d’avis d’attribution de marchés dans lesquels le pouvoir adjudicateur achète au nom d’autres pouvoirs adjudicateurs (soit par achats groupés soit par des centrales d’achat) 2006–2016



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2016, Roumanie & Bulgarie 2007-2016).

2.7. Utilisation variable des critères de qualité

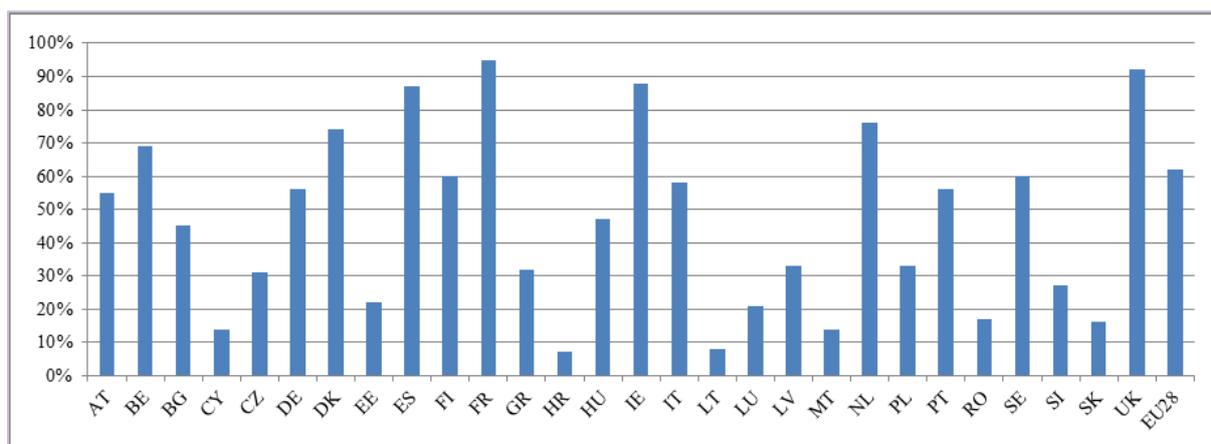
Seuls quelques rares États membres ont activement mis en place des politiques pour des marchés publics ou des innovations socialement et environnementalement responsables. En conséquence, l’on peut déplorer une utilisation excessive du prix le plus bas comme critère d’attribution, ce qui ne mène pas toujours au meilleur rapport qualité/prix.

Au lieu de cela, la Commission encourage l’intégration d’un critère de qualité dans ce que l’on appelle le principe de l’offre économiquement la plus avantageuse. Cependant, l’utilisation de ce principe par les États

membres varie grandement (graphique 7). La France et le Royaume-Uni utilisent l’offre économiquement la plus avantageuse dans plus de 90 % des appels d’offres, tandis qu’en Croatie et en Lituanie, cette proportion est inférieure à 10 %. La moyenne de l’UE est de 62 %.

Du fait de leur faible recours au principe de l’offre économiquement la plus avantageuse, les États membres passent peut-être à côté de l’occasion d’utiliser des sommes substantielles dépensées intelligemment et stratégiquement par les marchés publics, et de générer davantage de retombées économiques. Cette question est particulièrement importante dans les États membres d’Europe centrale et orientale.

Graphique 7 – Utilisation des critères de l’offre économiquement la plus avantageuse pour évaluer les offres, 2006-2016.



Source: Commission européenne sur la base des données JO/TED (Croatie 2013-2016, Roumanie & Bulgarie 2007-2016).

3. SOLUTIONS POUR LES ÉTATS MEMBRES

3.1. Solutions

Des actions claires et concrètes peuvent transformer la passation de marchés publics en un puissant instrument de politique économique à la disposition de chaque État membre, avec à la clé d’importantes retombées positives sur l’issue des marchés publics. Cet argument a été avancé dans la communication de la Commission adoptée le 3 octobre 2017⁸; la communication définit le cadre politique pour améliorer les pratiques de passation de marchés publics dans l’UE; l’approche proposée repose sur le partenariat. Une action dans les domaines prioritaires permettrait également aux États membres de pallier les défaillances constatées dans la section précédente.

Comme indiqué dans la communication, ces actions couvrent six domaines prioritaires:

- faire en sorte que les marchés publics stratégiques soient plus largement adoptés;
- professionnaliser les acheteurs publics;
- améliorer l’accès aux marchés publics;
- renforcer la transparence et l’intégrité, et améliorer la qualité des données;
- stimuler la transformation numérique de la passation des marchés;
- coopérer pour une passation de marchés commune.

En ce qui concerne les **marchés publics stratégiques**, ils devraient jouer un rôle plus important pour répondre aux défis sociétaux, environnementaux et économiques. En pratique, il s’agit d’intégrer les critères novateurs, écologiques et sociaux⁹, de recourir davantage à la consultation préalable au marché ou aux évaluations qualitatives (offre économiquement la plus

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Ce qui devrait également comprendre l’obligation d’accessibilité pour les personnes handicapées.

avantageuse¹⁰) ainsi qu'à l'achat de solutions novatrices au stade pré-commercial. Certains États membres ont rendu le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, y compris le respect de critères écologiques, obligatoire dans leurs procédures de passation de marchés. En tout état de cause, il est nécessaire d'appliquer systématiquement des critères stratégiques pour que la passation des marchés publics produise des résultats optimaux. Parmi les moyens permettant d'y parvenir, citons la mise en place d'un soutien pratique de grande ampleur, tel que la diffusion de normes, de méthodes applicables aux critères de référence, de mises à jour régulières de labels¹¹ et de critères d'évaluation, ainsi que la mise à disposition d'une bibliothèque de bonnes pratiques.

La **professionnalisation** est un autre aspect important. L'utilisation accrue des marchés publics stratégiques exige un recours plus large à des pratiques souples, à la connaissance des marchés et aux outils innovants. Le secteur public doit mettre en place une stratégie globale pour compenser l'aversion au risque et attirer et développer les compétences dans l'ensemble du secteur de la passation des marchés. Les États membres en sont à des stades différents de leur évolution vers la professionnalisation. L'échange d'expériences leur permettra d'améliorer leurs pratiques en matière de passation de marchés publics; cela augmentera également les retombées des marchés publics, ce qui sera bénéfique pour les objectifs des politiques publiques. Il est essentiel de mener des stratégies de professionnalisation à long terme au niveau national pour que les bonnes personnes dotées des bonnes compétences et des bons outils produisent les meilleurs résultats.

Un autre aspect important concerne l'**accès aux marchés publics**. Les PME sont essentielles à la création d'emplois, la croissance et l'innovation, mais elles accèdent difficilement aux marchés publics. À l'heure actuelle, les PME se voient attribuer 45% de la valeur totale des marchés supérieure aux seuils fixés par l'UE — directement ou en tant que co-soumissionnaires ou sous-traitants. Les directives de 2014 prévoient des mesures¹² qui devraient faciliter l'accès des PME aux marchés publics. Il convient d'informer plus activement le grand public, les entreprises et les pouvoirs adjudicateurs de ces améliorations apportées à l'accès des PME aux marchés publics. L'objectif est d'accroître la part des PME dans les marchés publics de telle sorte que celle-ci corresponde à leur poids global dans l'économie.

Une autre manière d'améliorer cet accès est d'instaurer entre les acteurs du marché, notamment les PME, un climat de confiance les incitant à participer à des procédures de passation de marchés: leur permettre de disposer de possibilités équitables et efficaces pour la résolution de problèmes et le réexamen indépendant des décisions en matière de marchés publics est un moyen d'y parvenir. En outre, l'UE est le marché le plus ouvert au monde en ce qui concerne les marchés publics, mais l'accès de nos entreprises dans d'autres pays n'est pas toujours réciproque. Les principaux partenaires commerciaux de l'UE maintiennent des mesures discriminatoires à l'encontre des entreprises de l'UE en accordant un traitement préférentiel aux soumissionnaires nationaux.

La gouvernance des marchés publics repose sur des **données** fiables. Elles sont indispensables pour élaborer des mesures politiques appropriées. Des données de meilleure qualité et plus accessibles sur les marchés publics

¹⁰ Offre économiquement la plus avantageuse, qui permet d'accorder davantage d'importance à la qualité.

¹¹ Tels que les labels écologiques, les étiquettes énergétiques ou les labels «commerce équitable».

¹² Les mesures destinées à améliorer l'accès des PME aux marchés publics comprennent notamment une incitation à subdiviser les marchés en lots, une limitation du chiffre d'affaires requis pour participer à une procédure d'appel d'offres et une réduction des exigences en matière de documentation.

devraient être mises à disposition¹³. Elles ouvrent la voie à un large éventail de possibilités pour mieux évaluer la performance des politiques de marché public et pour façonner les décisions stratégiques futures. L'utilisation de systèmes électroniques de passation des marchés permettra également de produire des données qui offriront aussi le moyen de détecter des irrégularités.

Par ailleurs, l'accès aux données relatives aux marchés publics devrait rendre possible le dialogue avec la société civile et il responsabilise aussi davantage les gouvernements. Les pouvoirs publics sont ainsi mieux à même de lutter contre la fraude et la corruption¹⁴. À cette fin, la mise en place de registres de marchés¹⁵ accessibles au public est fortement recommandée, afin de garantir la transparence quant aux marchés passés et aux modifications dont ils font l'objet. En outre, donner la possibilité de signaler les cas de corruption en mettant en place des mécanismes efficaces de signalement et en protégeant les lanceurs d'alerte contre les représailles peut aussi contribuer à améliorer la transparence

des marchés publics et à économiser les deniers publics¹⁶.

Les nouvelles technologies numériques offrent d'excellentes possibilités de rationaliser et de simplifier le processus de passation des marchés, grâce au déploiement de moyens électroniques. Les directives sur les marchés publics prévoient que la soumission électronique des offres sera obligatoire d'ici octobre 2018. On ne pourra cependant recueillir tous les avantages liés à la passation électronique que si l'ensemble du **processus de la passation des marchés publics subit une transformation numérique**. Les nouvelles technologies offrent la possibilité de repenser fondamentalement la manière dont sont organisés les marchés publics et les secteurs concernés des administrations publiques. Il s'agit d'une chance unique de remodeler les systèmes considérés.

Le **regroupement des achats publics** commence à se pratiquer au sein de l'UE¹⁷. En tant qu'acteurs de ce regroupement, les centrales d'achat gèrent une part croissante des marchés publics et commencent à jouer un rôle important dans la promotion de la réforme des marchés publics, et notamment la mise en œuvre d'une approche stratégique. Elles offrent la possibilité d'accroître l'influence des acheteurs publics, ce qui est indispensable pour certains marchés dominés par un petit nombre d'opérateurs. Les centrales d'achat peuvent être mises en place sur la base d'un mandat général au niveau national, cibler certains secteurs (comme la santé ou l'informatique) ou se spécialiser dans

¹³ Tout en respectant, dans la mesure nécessaire, les droits fondamentaux et, en particulier, le droit à la protection des données à caractère personnel.

¹⁴ D'après le rapport anticorruption de la Commission pour 2014, la corruption coûte environ 120 milliards d'EUR par an à la société européenne. Selon une étude de 2013 (PwC et Ecorys pour la Commission européenne), le coût direct global de la corruption qui touche les marchés publics dans à peine cinq secteurs (infrastructures routières et ferroviaires, eau et déchets, construction urbaine et services collectifs, formation ainsi que recherche et développement) et dans seulement huit pays de l'UE se situait entre 1,4 et 2,2 milliards d'euros.

¹⁵ Dans la mesure où ces registres contiendront des données à caractère personnel, ils devront être conformes aux exigences de la législation sur la protection des données.

¹⁶ Selon l'étude de 2017 intitulée «Évaluer les avantages économiques de la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre des marchés publics» (Milieu pour la Commission européenne), les avantages potentiels d'une protection efficace des lanceurs d'alerte pour l'ensemble de l'UE dans le domaine des marchés publics se situent entre 5,8 et 9,6 milliards d'euros chaque année.

¹⁷ Le regroupement des demandes signifie que des pouvoirs adjudicateurs ou d'autres autorités s'appuient sur des centrales d'achat qui agissent comme des grossistes ou des intermédiaires.

les marchés publics régionaux/municipaux.

Les importants volumes de marchés publics traités par les centrales d'achat pourraient être utilisés comme levier pour la passation de marchés stratégiques, par exemple en fixant des objectifs en matière de marchés publics novateurs ou écologiques. Leur connaissance du marché constitue également un élément clé pour la professionnalisation de la passation des marchés publics. L'expertise des centrales d'achat a un effet d'entraînement, étant donné qu'elles fournissent souvent un soutien à d'autres pouvoirs adjudicateurs.

Il y a également beaucoup à gagner à une coopération accrue entre les pouvoirs adjudicateurs. La passation conjointe de marchés publics transfrontières, où les pouvoirs adjudicateurs de différents pays organisent ensemble leurs procédures de passation de marchés, est grandement facilitée par les nouvelles règles de l'UE. Plusieurs exemples récents démontrent la faisabilité de ces partenariats.

3.2. Le cadre réglementaire de l'UE

Les directives de l'UE en matière de passation de marchés publics couvrent des offres qui sont censées valoir plus qu'un certain seuil, même si les États membres doivent également se conformer aux principes des directives de l'UE pour les offres en dessous du seuil. Les principes clés des directives sont la transparence, l'égalité de traitement, la concurrence ouverte et une gestion cohérente des procédures. Ils sont conçus pour assurer des marchés uniques concurrentiels, ouverts et bien réglementés. Cela s'avère essentiel pour assurer une bonne utilisation des deniers publics. La mise en œuvre des directives peut également grandement contribuer à réaliser les objectifs de bon rapport qualité/prix, de transparence, d'équité et de bonne gouvernance.

Les directives ont été modifiées en profondeur par la réforme de 2014; les

nouvelles règles simplifient les procédures de passation de marchés publics et les rendent plus flexibles. Cela profitera aux acheteurs publics et aux entreprises, en particulier les PME. Plus précisément:

- des procédures plus simples pour les pouvoirs adjudicateurs ouvriront les marchés publics de l'UE, empêcheront les politiques protectionnistes et favoriseront la libre circulation des marchandises et des services. En conséquence, les pouvoirs adjudicateurs obtiendront un meilleur rapport qualité/prix.
- Les nouvelles règles, notamment le nouveau système de déclaration électronique pour les soumissionnaires, ouvrent la voie à la numérisation des marchés publics, ce qui augmentera considérablement l'efficacité du système de marchés publics. Par exemple, seule l'entreprise remportant le marché doit soumettre toute la documentation prouvant qu'elle est éligible au marché. Cela réduira radicalement le volume de documents requis pour sélectionner les entreprises.
- En limitant les exigences en matière de chiffres d'affaires et en utilisant l'option consistant à diviser les offres en lots, les PME obtiendront un meilleur accès aux marchés publics.
- Les marchés publics deviennent un instrument de stratégie politique. En vertu des nouvelles règles, les procédures de passation des marchés publics aideront également les acheteurs publics à mettre en œuvre les politiques environnementales, ainsi que celles régissant l'intégration sociale et l'innovation.

Les directives en matière de passation de marchés publics devaient être transposées par les États membres pour le 18 avril 2016 au plus tard. En septembre 2017, quatre États membres doivent encore transposer les trois directives. Deux autres doivent encore transposer la directive «Concessions».

4. EXEMPLES DE REUSSITE

Il existe de bons exemples de réussite en ce qui concerne plusieurs des défis clés mentionnés dans les sections antérieures.

S'agissant des **marchés publics stratégiques**, la politique de la Suède fait figure de bonne pratique. Récemment, le gouvernement suédois a adopté une stratégie nationale en matière de marchés publics. L'objectif de la stratégie est de permettre aux pouvoirs adjudicateurs de mettre en œuvre des marchés publics stratégiques. La stratégie comporte des propositions pour des actions concrètes qui sont pertinentes pour toutes les activités du secteur public. Elle inclut sept objectifs parmi lesquels des «marchés publics responsables d'un point de vue environnemental». Ceci appelle à l'accroissement des marchés publics écologiques, en particulier dans des catégories de produits ayant une incidence majeure sur l'environnement. Les préoccupations environnementales et la dimension du cycle de vie devront être prises en considération lors des différentes phases du processus de passation des marchés publics. La mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale en matière de marchés publics ont été confiés à l'Agence nationale pour les marchés publics créée en 2015 – une autorité indépendante dont le rôle principal est de fournir un soutien efficace aux pouvoirs adjudicateurs du pays par le biais d'orientations, de formations, etc.

Une autre dimension des marchés publics stratégiques est le marché public socialement responsable. Le marché public est ici utilisé pour réaliser des objectifs sociaux tels que l'inclusion de personnes défavorisées. Dans son plan d'action national 2015 pour des marchés publics durables, la France s'est fixé pour objectif d'inclure des considérations sociales dans au moins 25 % de ses offres publiques d'ici 2020. Afin d'atteindre cet objectif, le plan d'action propose une série d'actions, de recommandations et d'outils de

communication pour sensibiliser davantage les pouvoirs adjudicateurs.

En ce qui concerne les **marchés publics fondés sur la coopération**, l'Italie a engagé une importante réforme pour rationaliser le fonctionnement des marchés publics. La fragmentation du système de passation des marchés publics (comptant environ 36 000 pouvoirs adjudicateurs en Italie) est un défaut commun aux systèmes de marchés publics de l'UE. Une fragmentation excessive de la passation de marchés publics comporte un certain nombre de problèmes:

- des économies d'échelle insuffisantes et un pouvoir de négociation réduit des pouvoirs adjudicateurs;
- une professionnalisation et une connaissance insuffisantes des marchés par les acheteurs;
- des coûts de transaction élevés;
- une complication et une augmentation du risque d'irrégularités dans les procédures de passation des marchés publics;
- une dispersion des prix excessive pour le même produit acheté par diverses entités.

Dans le cadre de l'examen de ses dépenses, l'Italie a décidé que pour 19 catégories de biens et services (principalement dans le secteur de la santé), les marchés publics devaient être organisés par un groupe d'organismes regroupés incluant principalement des centrales d'achat nationales ou régionales. Ceci a également permis de corriger des dispersions importantes des prix entre les acheteurs (des différences de plus de 300 % au sein de la même région ont été enregistrées pour des stents cardiaques). Grâce à cela, des économies substantielles ont été réalisées en 2015: 23 % en moyenne pour les procédures de marchés publics déjà achevées, et oscillant entre 6 % et 59 %. Les parties concernées ont en outre mis un système en place en vue de planifier et de coordonner la passation de marchés pour le produit en question.

La numérisation de la passation des marchés facilite la surveillance des procédures et, de ce fait, d'une part importante des dépenses publiques. Les registres de marché sont un outil rentable permettant de gérer les marchés et d'améliorer **la transparence, l'intégrité et la qualité des données**. Ils stockent des contrats numérisés, leurs résumés structurés, notamment les conditions d'exécution du marché, les délais de livraison et les modifications ultérieures. Dans certains pays, la non-publication des marchés dans ces registres peut entraîner leur nullité. Ces registres aident les pouvoirs adjudicateurs à gérer leurs marchés et à améliorer la gouvernance de la passation des marchés. Au Portugal, le portail de passation des marchés publics «Base¹⁸» permet de surveiller les dépenses des marchés publics et leur volume ainsi que de produire des statistiques sur le type d'achats, d'offres remportées par les entreprises, etc.

La transition à la **passation électronique des marchés** est l'occasion de moderniser le système de passation des marchés publics. Parmi les bonnes pratiques à cet égard, citons :

- la mise en place d'un portail unique au niveau national regroupant tous les avis et relié au TED;
- la création d'un marché concurrentiel pour les services de passation électronique des marchés;
- la mise au point d'un registre de marchés offrant une divulgation complète des informations sur les attributions de marchés;
- un assouplissement des exigences pour les signatures. L'utilisation de la signature électronique est en perte de vitesse;
- la mise en œuvre du principe «une fois pour toutes».

Il est également important que les entreprises (ou les citoyens) fournissent des informations une seule fois à toutes les administrations publiques. Le principe «une fois pour toutes» est une pratique

faisant appel à l'interaction entre l'État et les entreprises (ou les citoyens). Il repose sur le fait que les informations qui peuvent être récupérées au sein d'une administration publique en utilisant diverses références (telles que le numéro d'identification fiscale) ne devraient jamais être demandées aux entreprises (ou aux citoyens). Cela peut se faire directement par les registres nationaux (comme en Estonie) ou par un système de regroupement (comme des présélections) dans lequel les entreprises fournissent des informations aux administrations une seule fois.

5. CONCLUSIONS

En dépit des améliorations apportées au cadre de passation des marchés publics ces dernières années, tant au niveau de l'UE que des États membres, des difficultés persistent. Les États membres consacrent une grande partie de leurs dépenses publiques aux marchés publics. Néanmoins, dans plusieurs États membres, le taux de publication reste faible, ce qui conduit à une ouverture insuffisante aux débouchés commerciaux transfrontaliers. L'application de procédures de passation de marchés publics restreignant la concurrence, telles que les procédures négociées sans publication, varie fortement d'un pays à l'autre, de pratiquement 0 % à plus de 20 %, tandis que la part des marchés ne donnant lieu qu'à une seule offre demeure également élevée. Ceci est particulièrement important dans certains secteurs (tels que le secteur informatique), où la dépendance à l'égard d'un seul fournisseur est un phénomène assez fréquent. Cela montre que le marché unique des marchés publics n'est pas suffisamment intégré et qu'une plus grande ouverture pourrait renforcer l'efficacité et la croissance économiques.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

L'utilisation de critères de qualité lors de l'attribution des marchés varie grandement entre les États membres, de moins de 10 % en Croatie et en Lituanie à plus de 90 % en France et au Royaume-Uni. Généralement, de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale recourent souvent au critère du prix le plus bas, passant à côté de l'occasion d'encourager l'innovation ou de poursuivre des objectifs sociaux ou écologiques.

Les avantages des marchés publics fondés sur la coopération et basés sur le regroupement de la demande sont examinés par les États membres en tant que moyen d'accroître l'efficacité de leurs dépenses publiques. De nombreuses améliorations sont cependant encore possibles. Un autre défi de taille reste la professionnalisation, afin que la passation des marchés publics soit réalisée par un personnel disposant des compétences et des connaissances techniques nécessaires ainsi que d'une bonne maîtrise des procédures.

La passation de marchés par voie électronique constitue une façon d'améliorer la transparence et l'efficacité des procédures de passation de marchés. Elle est progressivement adoptée par les États membres. Toutefois, la qualité des services de passation de marchés par voie électronique mis en place peut encore être améliorée.

Date: 22.11.2017