



RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DE L'INCIDENCE ET DE L'EFFICACITÉ DE LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS



TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	5
2. CONTEXTE DES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS	6
3. APERÇU DES MARCHÉS PUBLICS EUROPÉENS	8
3.1. Mise en œuvre des directives européennes par les États membres	8
3.2. Structures nationales et règles de marchés publics	8
3.3. Marchés soumis aux directives de l'Union européenne	9
3.4. Modifications structurelles des marchés publics	10
3.5. Utilisation des marchés publics pour soutenir la réalisation d'autres objectifs	11
4. ORGANISATION DES PROCÉDURES RELATIVES AUX MARCHÉS PUBLICS RÉGLEMENTÉS PAR L'UE	12
5. MARCHÉS PUBLICS DE L'UNION EUROPÉENNE: CONCURRENCE ET PARTICIPATION	13
5.1. Participation et taux de succès des PME	13
5.2. Secteurs spéciaux	14
6. MARCHÉS PUBLICS TRANSFRONTALIERS	15
7. EFFICACITÉ DES PROCÉDURES EN TERMES DE COÛTS ET DE TEMPS	18
8. INCIDENCES SUR LES RÉSULTATS	20
9. CONCLUSIONS	21
9.1. Efficacité	21
9.2. Pertinence	21
9.3. Efficience	21
9.4. Cohérence avec les autres politiques	22

1. INTRODUCTION

Les directives de l'Union européenne en matière de marchés publics réglementent la publication et l'organisation des procédures d'appel d'offres pour les marchés d'un montant significatif. Ces directives appliquent des principes communs aux procédures de passation de marchés publics susceptibles d'intéresser des fournisseurs dans l'ensemble du marché unique. Il s'agit des principes de transparence, de concurrence ouverte et de gestion procédurale fiable. Des marchés publics ouverts et bien régulés devraient contribuer à une meilleure utilisation des ressources publiques.

Le présent document vise à déterminer si les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (directives en matière de marchés publics) ont permis de mettre en œuvre les principes de transparence et de concurrence transfrontalière afin d'améliorer le fonctionnement des marchés publics. Il examine la pertinence de ces objectifs à la lumière de l'évolution des priorités économiques et politiques. Il analyse les coûts et les bénéfices de cette législation en vue de recenser les améliorations à apporter.

Les conclusions de la présente évaluation serviront de base factuelle pour tirer des leçons quant aux incidences et à l'efficacité des marchés publics européens. La présente évaluation alimentera le débat sur les éventuelles mesures à adopter et aidera les services de la Commission à recenser les possibles améliorations à apporter à la législation existante et aux orientations politiques. Parallèlement aux réponses au livre vert de la Commission sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics, la présente évaluation constituera une contribution essentielle en vue de la préparation des propositions de la Commission dans le cadre de la révision de ces directives.

La révision des directives européennes en matière de marchés publics est l'un des douze leviers de l'acte pour le marché unique¹ qui doivent stimuler la croissance et l'emploi en Europe. La révision devra soutenir «une demande pour des biens, des services et des travaux respectueux de l'environnement, socialement responsables et innovants. Cette révision doit également offrir des procédures plus simples et plus flexibles aux pouvoirs adjudicateurs, et assurer un accès plus facile aux entreprises, notamment aux PME.» L'acte pour le marché unique prévoit la publication d'une proposition de la Commission avant fin 2011, ce qui permettrait l'adoption de la législation modifiée avant fin 2012.

2. CONTEXTE DES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

La gestion des marchés publics est une question de politique publique de première importance, en particulier en raison du contexte caractérisé par l'assainissement budgétaire et la réduction des dépenses dans lequel la plupart des États membres doivent désormais gérer leurs ressources publiques. Le total des dépenses publiques en biens, travaux et services représente une large part de l'activité économique (plus de 2 000 milliards d'euros en 2009). Cet argent est dépensé par de très nombreuses autorités publiques hétérogènes: en Europe, plus de 250 000 entités adjudicatrices, dont les capacités administratives sont très différentes, gèrent des budgets de marchés publics de différentes tailles. Cet argent est dépensé selon une large gamme de modalités et déboursé au moyen d'un grand nombre de procédures différentes (chaque année, plus de 2 millions de procédures pour la passation de marchés publics). La gestion des marchés publics est dès lors fragmentée et complexe. L'organisation de la gestion des marchés publics, et notamment le degré de centralisation ou de décentralisation, varie d'un État membre à l'autre en fonction de l'organisation de l'administration publique de l'État.

A priori, les acheteurs publics ne sont pas soumis à la même pression commerciale ou aux mêmes incitations d'ordre organisationnel pour assurer la saine gestion de leurs dépenses que les acheteurs du secteur privé qui sont soumis à une forte concurrence. Cela a incité de nombreux pouvoirs publics de par le monde à imposer des règles pour encourager une meilleure utilisation des ressources et une efficacité renforcée et pour réduire le risque de favoritisme ou de corruption lors de la passation de marchés publics.

Les règles européennes de passation de marchés publics existent afin de doter de certaines règles communes cette fonction administrative essentielle. En particulier, les directives européennes visent à assurer que les entreprises situées sur l'ensemble du marché unique ont l'opportunité de participer à des appels d'offres (au-dessus de certains seuils définis). Dans la mesure du possible, elles visent également à supprimer les obstacles juridiques et administratifs à la participation aux appels d'offres transfrontaliers, à garantir l'égalité de traitement et à éviter toute discrimination en garantissant la transparence.

Principes-clés de la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics:

Les règles de l'Union européenne en matière de marchés publics régissent la manière dont l'argent public est dépensé, et non à quoi cet argent est alloué. La législation de l'Union européenne se concentre dès lors principalement sur les procédures que chaque entité adjudicatrice doit suivre lors de l'organisation d'un marché public dont le montant estimé dépasse les seuils fixés dans les directives. Les directives de l'UE imposent un certain nombre d'étapes que les acheteurs publics doivent suivre avant d'attribuer des marchés publics. Ces règles visent notamment à:

- garantir la transparence (au moyen de la publication des avis dans le Journal officiel (JOUE), normalement avant et après les procédures de passation); appliquer les critères préalablement annoncés (notamment en ce qui concerne les exigences à respecter afin de participer et les critères d'attribution qui seront utilisés pour désigner l'attributaire); attribuer le marché sur la base de critères objectifs (liés à l'objet du marché);
- réglementer la procédure de passation de marchés afin de permettre aux soumissionnaires intéressés de soumettre une offre en toute équité. Ces directives établissent un ensemble de procédures communes. Ce cadre a été élargi par les directives de 2004 au moyen de l'introduction du dialogue compétitif et de dispositions concernant d'autres techniques de passation de marchés comme les enchères électroniques, les systèmes d'acquisition dynamique, les centrales d'achat, etc.;
- définir l'objet de l'achat au moyen de spécifications techniques non discriminatoires, en limitant la fermeture de marchés qui font référence à des spécifications exclusives ou particulières.

La directive 2004/18/CE applique ces principes aux procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. La directive 2004/17/CE étend ces principes (en introduisant quelques variations) à l'attribution de marchés publics à des fournisseurs de services dans les secteurs de l'eau, des transports et de l'énergie.

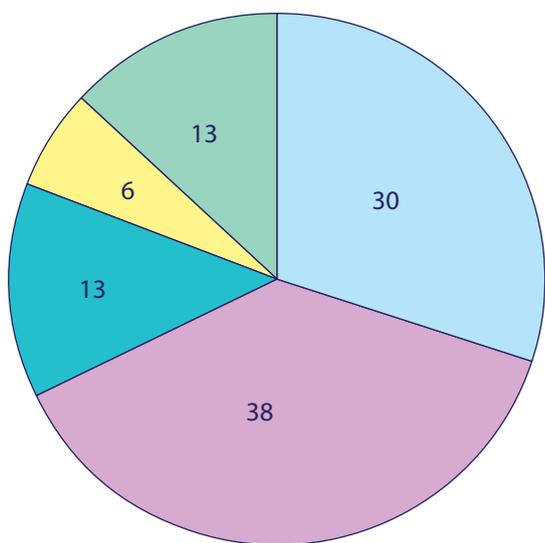
Les directives de 2004 ont modifié substantiellement de nombreux aspects des directives – en particulier, l’augmentation du nombre de procédures et de techniques que les acheteurs publics peuvent utiliser lorsqu’ils organisent des procédures de passation de marchés publics. Ces modifications ont été mises en œuvre par la plupart des États membres en 2006 et 2007.

Les citoyens européens comprennent bien les objectifs de la législation de l’Union européenne en matière de marchés publics et continuent à leur apporter un large soutien. Un récent sondage Eurobaromètre (2011) indique que les citoyens comprennent bien et soutiennent le rôle des marchés publics dans la lutte contre le favoritisme et la corruption. Ce sondage prouve aussi qu’une majorité de citoyens comprend bien l’importance de l’ouverture des marchés publics à la concurrence.

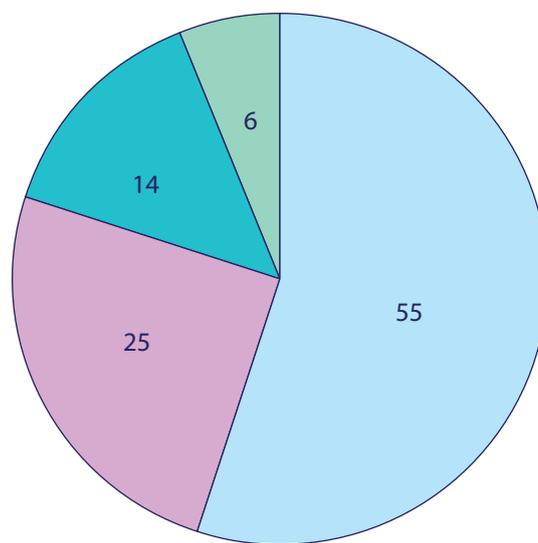
Figure 1: Perceptions de la politique de l’UE en matière de marchés publics par le public (2011)

Dans quelle mesure êtes-vous d’accord ou n’êtes-vous pas d’accord avec le fait que l’existence de règles européennes communes sur la manière dont les autorités publiques doivent attribuer des marchés contribue à lutter contre le favoritisme et la corruption?

Pensez-vous que les entreprises étrangères devraient pouvoir répondre à des appels d’offres dans votre pays?



- Tout à fait d'accord
- Plutôt d'accord
- Plutôt pas d'accord
- Pas du tout d'accord
- Ne sait pas



- Toutes les entreprises étrangères
- Uniquement les entreprises de l'UE
- Aucune entreprise étrangère
- Ne sait pas

3. APERÇU DES MARCHÉS PUBLICS EUROPÉENS

3.1. Mise en œuvre des directives européennes par les États membres

Tandis que la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics établit les règles et procédures communes pour les marchés d'un montant élevé, les États membres disposent d'une grande marge d'appréciation pour mettre en œuvre les dispositions des directives relatives aux marchés publics, en particulier en ce qui concerne les mécanismes et les arrangements administratifs mis en place pour garantir le respect de ces dispositions.

Les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE ont été adoptées le 31 mars 2004, et le délai pour la transposition en droit national avait été fixé au 31 janvier 2006 pour tous les États membres. La Roumanie et la Bulgarie ont été invitées à les mettre en œuvre pour le 1er janvier 2007, date de leur adhésion à l'UE.

Des retards ont été enregistrés dans plusieurs États membres; un certain nombre de procédures d'infraction ont dès lors été lancées pour non-transposition, mais les deux directives de l'UE relatives aux marchés publics ont désormais été pleinement transposées par tous les États membres (le dernier pays à les avoir transposées a été la Belgique en 2010).

La plupart des États membres utilisent le même instrument juridique pour la directive «générale» et la directive «secteurs spéciaux» dans le cadre de la réglementation des marchés dont le montant est supérieur aux seuils fixés dans les directives de l'UE. Tous les États membres sauf deux ont mis en place un seul instrument réglementaire qui couvre les marchés de fournitures, de services et de travaux.

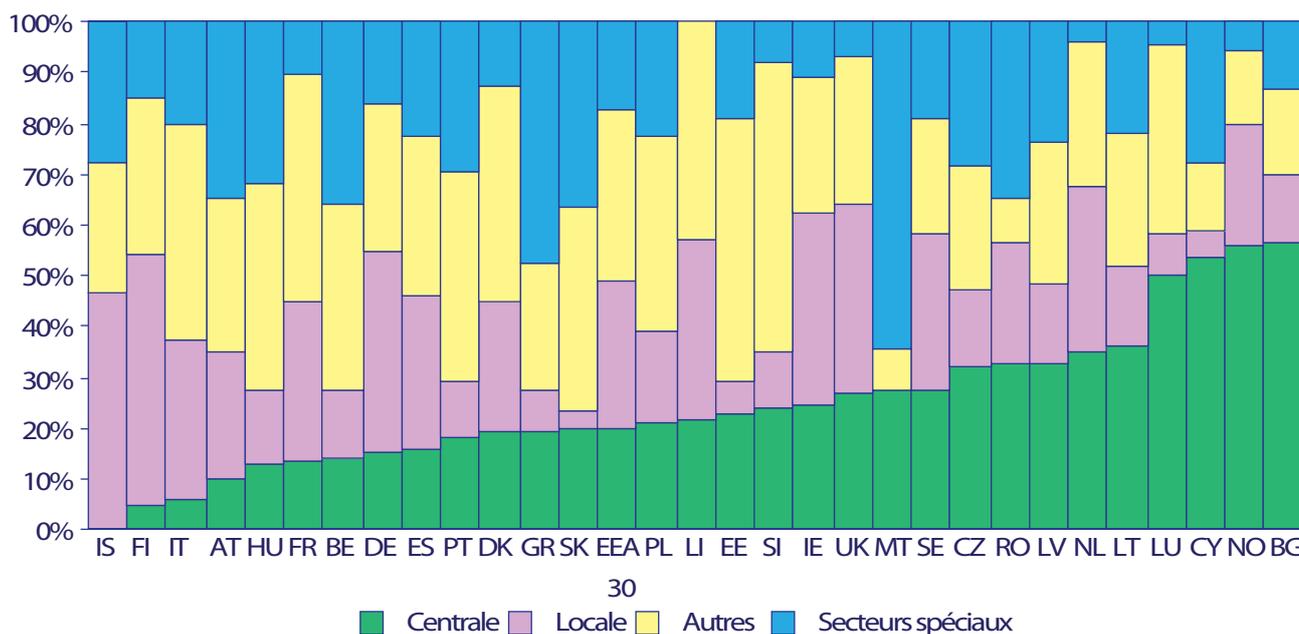
Les États membres gardent toute latitude pour réglementer les marchés publics ne tombant pas dans le champ d'application des directives de l'Union européenne. Ils ont exercé cette compétence de différentes manières, comme en témoignent les réglementations nationales en matière de marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils fixés. Plusieurs États membres réglementent les marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils définis par l'Union européenne dans la même loi que les marchés couverts par les directives de l'UE et exigent également l'utilisation de procédures ouvertes, équitables et concurrentielles, ayant des caractéristiques similaires à celles fixées dans les directives. Dans certains domaines, les règles et procédures nationales sont souvent similaires que les marchés soient d'un montant inférieur ou supérieur aux seuils définis par l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les règles concernant la sélection qualitative, l'évaluation des offres, les critères d'attribution, les offres anormalement basses, les spécifications techniques, les accords-cadres et la passation électronique de marchés.

D'autres États membres appliquent un régime moins contraignant pour les marchés dont le montant est inférieur aux seuils définis par l'Union européenne, sous la forme d'orientations administratives plutôt que d'actes législatifs officiels. Les délais de soumission des offres sont parfois plus courts et les règles relatives à la publication et à la sélection des offres, moins strictes.

3.2. Structures nationales et règles de marchés publics

Sur les 250 000 autorités et entités adjudicatrices passant des marchés publics dans l'Union européenne, seules environ 35 000 publient un avis au JOUE chaque année. La plupart des petites autorités ne réalisent sans doute jamais d'acquisitions d'un montant suffisamment élevé pour tomber dans le champ d'application des directives. Le degré de centralisation varie également énormément d'un État membre à l'autre et un certain nombre de marchés publics est attribué par des organes, fournissant des services publics spécifiques, qui ne sont ni des administrations centrales ni des administrations locales. Le graphique ci-dessous illustre les différents pourcentages de marchés publics, réglementés au niveau de l'Union européenne, attribués par les autorités centrales, locales, sectorielles ou autres dans les différents États membres.

Figure 2: Répartition de la valeur totale des marchés attribués par type d'autorité (2006-2009)



En ce qui concerne la capacité administrative nationale de mettre en œuvre et de faire respecter les règles et politiques en matière de marchés publics, nous observons l'émergence d'une tendance générale vers une meilleure notification et/ou une notification plus complète (grâce notamment à une amélioration de la traçabilité et à l'automatisation des données relatives aux marchés); le développement de structures et d'organisations visant à apporter des conseils et un soutien; l'utilisation de la passation électronique de marchés et des infrastructures afférentes (qui peuvent mettre en contact de nombreux acheteurs et fournisseurs).

3.3. Marchés soumis aux directives de l'Union européenne

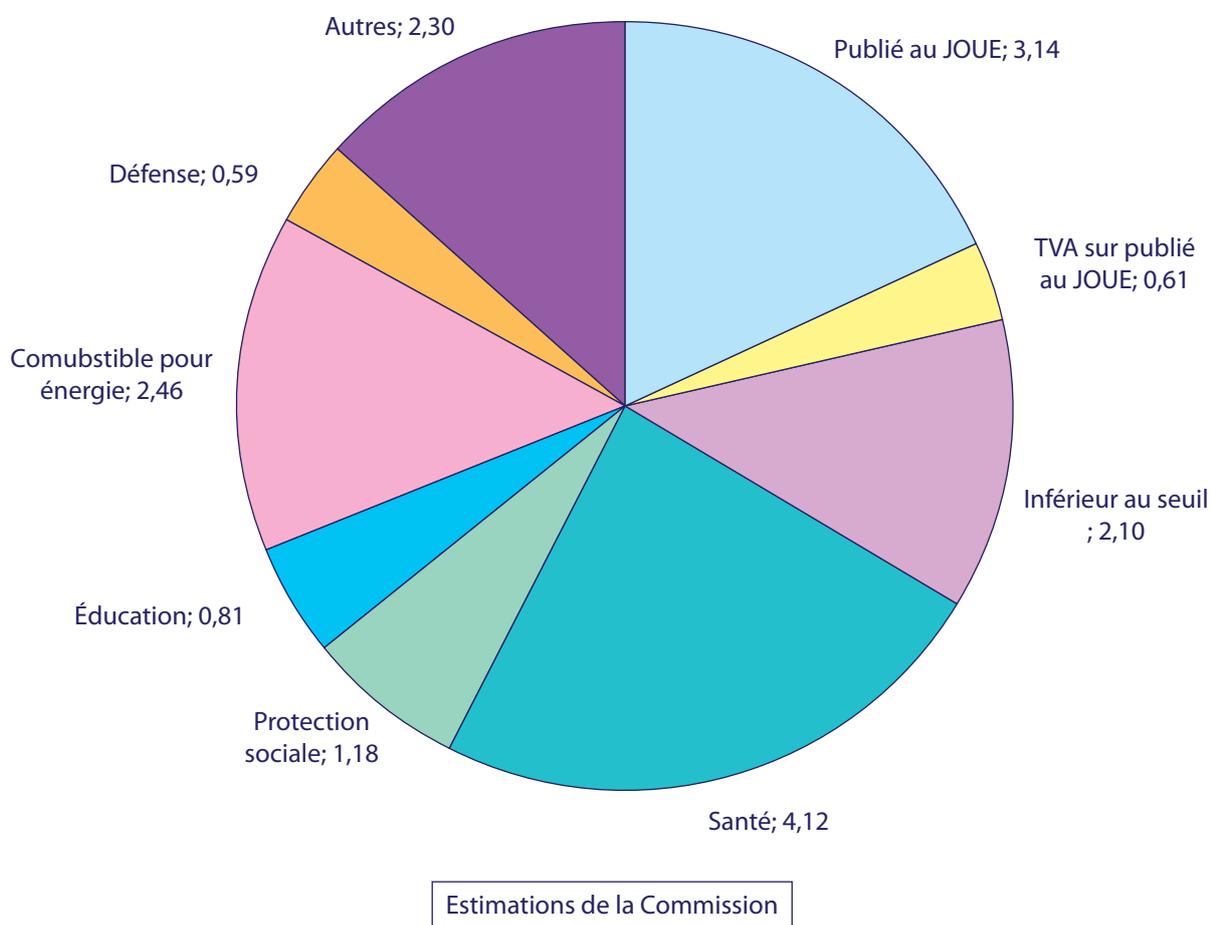
Seul 1/5 du total des dépenses publiques pour les biens et services est couvert par les directives de l'Union européenne. En 2009, plus de 150 000 appels d'offres ont été publiés (par 35 000 autorités) selon les dispositions des directives de l'Union européenne. La valeur de ces marchés a été estimée à 420 milliards d'euros. Cette somme représente environ 20 % du total des dépenses publiques pour les biens, travaux et services.

Par conséquent, la majeure partie des dépenses publiques pour les biens, services et travaux ne suit pas les règles européennes en matière de marchés publics. Ces dépenses publiques peuvent prendre les formes suivantes:

- Des sommes importantes au titre de dépenses publiques pour des biens et services en matière de santé, d'éducation et de services sociaux (plus de 6 % du PIB de l'UE) sont dépensées selon des modalités non couvertes par les directives européennes en matière de marchés publics.
- Les marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils définis par l'Union européenne ne tombent pas dans le champ d'application des directives de l'Union européenne relatives aux marchés publics, mais ils sont importants. Leur valeur a été estimée à environ 250 milliards d'euros en 2008, soit environ 2 % du PIB de l'UE.
- Les directives de l'Union européenne relatives aux marchés publics prévoient explicitement certaines exonérations pour les dépenses en carburant, en eau et en équipement dans le domaine de la défense (qui font désormais l'objet d'une directive distincte).

Figure 3: Dépenses totales pour les travaux, biens et services en % du PIB (2008)

Trois quarts de la valeur des marchés publics annoncés conformément aux règles de l'Union européenne concernent des travaux de construction et des services. Les fournitures ne représentent qu'un quart de tous les marchés publics. Cependant, cette répartition varie fortement d'un État membre à l'autre.



3.4. Modifications structurelles des marchés publics

La présente évaluation relève certaines modifications structurelles apportées concernant une complexité accrue et le regroupement des demandes au moyen de marchés-cadres et d'achats centralisés combinés avec le développement de plateformes de passation électronique de marchés. Il a été constaté une forte augmentation de l'utilisation d'accords-cadres, de marchés publics centralisés/conjoints ainsi que de marchés publics électroniques. Entre 2006 et 2009, le nombre de marchés-cadres a presque été multiplié par quatre. En 2009, la valeur de plus de 25 000 marchés-cadres était de près d'un septième de la valeur de tous les marchés publiés au JOUE. La même année, 6,8 % de tous les marchés ont été attribués par des autorités adjudicatrices achetant au nom d'autres autorités. Plus de 40 % de la valeur des marchés publiés par des entités acheteuses centrales ou locales a été attribuée par le recours à des marchés-cadres.

Certains États membres ont cependant exprimé des inquiétudes concernant le fait que les marchés-cadres pourraient fermer des marchés spécifiques à la concurrence pour des durées importantes et que la taille des marchés pourrait empêcher les petites et moyennes entreprises (PME) de soumettre des offres.

L'utilisation des moyens de communication électroniques et l'automatisation des procédures de marchés publics se répandent. Bien que les technologies ad hoc soient maintenant largement disponibles, l'adoption de la passation électronique de marchés a été lente. Les services de la Commission estiment que, en moyenne, moins de 5 % des procédures relatives à des marchés publics sont aujourd'hui menées de manière électronique. Cependant, la passation électronique

de marchés gagne du terrain et son taux d'adoption augmente. D'après Eurostat, le pourcentage d'entreprises utilisant l'internet pour présenter une offre à des autorités publiques par l'intermédiaire d'un système électronique de soumission des offres est passé de 11 à 13 % entre 2009 et 2010.

La situation varie fortement d'un État membre à l'autre. Des pays comme la Lituanie, Chypre et le Portugal sont en tête et enregistrent des taux d'utilisation des moyens électroniques compris entre 60 et 90 %. Le Portugal a rendu l'utilisation des procédures électroniques obligatoires pour tous les marchés publics. Beaucoup de grands pays sont à la traîne, malgré les sérieux efforts de la part de l'Italie et de la France.

Tous les États membres prévoient dans leur législation nationale l'utilisation des moyens électroniques dans le cadre de la passation de marchés publics. En outre, les infrastructures sont largement en place et il est possible d'annoncer des marchés publics en ligne, d'accéder aux documents relatifs aux marchés publics et de soumettre des offres dans 24 États membres. En 2010, près de 93 % des formulaires concernant des avis de passation de marché transmis à Tenders Electronic Daily (TED) l'ont été par voie électronique. En bref, l'utilisation des procédures de passation électronique de marchés a été rendue possible tant sur le plan juridique que sur le plan technique et leur utilisation, bien que faible, commence à se développer.

L'enquête e-Government benchmark 2010 a répertorié plus de 230 plateformes et portails dans le domaine de la passation électronique de marchés. Le nombre moyen d'entités adjudicatrices enregistrées (sur un échantillon de 67 plateformes) était de 3 500, tandis que le nombre moyen de fournisseurs enregistrés était de 11 000. Près de 5 % de ces derniers n'étaient pas des fournisseurs nationaux.

3.5. Utilisation des marchés publics pour soutenir la réalisation d'autres objectifs

On enregistre un intérêt croissant pour la réorientation des dépenses publiques vers des solutions qui soient plus compatibles avec la durabilité environnementale, qui promeuvent des politiques sociales ou qui soutiennent l'innovation.

Presque tous les États membres ont adopté des plans d'action nationaux en matière de marchés publics écologiques. Beaucoup ont fixé des objectifs pour les groupes de produits prioritaires recensés par la Commission dans des domaines comme la construction, les transports, les équipements de bureaux ou les équipements IT.

Il est difficile de dire si ces plans ont une incidence significative étant donné que pour le moment, les mesures d'évaluation sont rares. Il ressort cependant d'études et d'enquêtes récentes que la majorité des autorités adjudicatrices essayent d'effectuer leurs achats de manière écologique, dans la mesure du possible. Les ambitions des États membres varient considérablement, de même que les ambitions au sein d'un même pays. D'autres politiques en matière de marchés publics durables, comme l'encouragement des marchés socialement plus responsables ou qui favorisent l'innovation, sont également adoptées, même si peu d'autorités adjudicatrices disposent de beaucoup d'expérience en la matière. La difficulté, pour les autorités adjudicatrices, est notamment de fixer des exigences qui ne réduisent pas indûment le nombre de fournisseurs potentiels ainsi que d'évaluer les coûts tout au long du cycle de vie et de pondérer les différents niveaux de respect des critères de durabilité. Les fournisseurs sont confrontés à différents niveaux d'exigence en matière de normes environnementales ou sociales ainsi qu'à la prolifération de certificats et labels leur permettant d'attester que leurs produits respectent certaines normes.

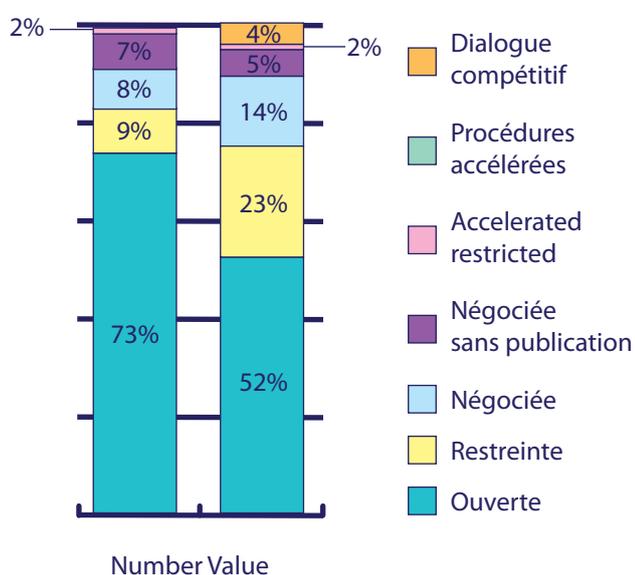
4. ORGANISATION DES PROCÉDURES RELATIVES AUX MARCHÉS PUBLICS RÉGLEMENTÉS PAR L'UE

Les directives de l'Union européenne prévoient un grand nombre de procédures et de techniques pour les entités adjudicatrices qui organisent des appels d'offres conformément aux directives. Cet ensemble de procédures a été enrichi en 2004 afin de permettre aux entités adjudicatrices d'adapter la procédure d'achat aux circonstances du marché ou de l'achat et d'introduire des techniques innovantes (enchères électroniques, systèmes d'acquisition dynamiques).

Environ 18 % de tous les marchés publiés dans TED ont une valeur inférieure au seuil de 125 000 euros tandis que la valeur de 30 % des marchés passés au niveau local est inférieure à 193 000 euros. Plus important encore, 70 % de tous les marchés de travaux se situent en dessous du seuil pour les travaux (à savoir 4,85 millions d'euros). Ces chiffres montrent que les acheteurs se soumettent volontairement aux procédures de l'Union européenne ou qu'ils rassemblent des marchés, en particulier les marchés de travaux, dont la valeur combinée est supérieure aux seuils.

L'appel d'offres ouvert traditionnel reste la procédure la plus communément utilisée. Au cours des cinq dernières années, environ 73 % de tous les avis d'attribution de marchés publiés au JOUE ont suivi une procédure ouverte. Cependant, ce chiffre ne représente que 52 % de la valeur totale des avis publiés étant donné que la procédure ouverte est principalement utilisée pour des marchés impliquant des montants moins importants. La deuxième procédure la plus utilisée est la procédure restreinte, dans les marchés dont la valeur est beaucoup plus élevée. La procédure restreinte représente 9 % des avis d'attribution, mais 23 % de la valeur de l'ensemble des marchés attribués. La différence entre les deux procédures ressort du montant moyen des contrats: 8,2 millions d'euros pour la procédure restreinte contre 2,1 millions d'euros pour la procédure ouverte. La procédure négociée avec publication, qui ne peut être librement utilisée que par les entités opérant dans le domaine des «secteurs spéciaux», représente 8 % des avis d'attribution de marchés et 14 % de la valeur. Les données des cinq dernières années font état d'un recours croissant au dialogue compétitif depuis que ce dernier a été introduit dans le cadre de la dernière révision des directives en 2004.

Figure 4: Distribution des procédures (2006-2010)



Bien que cette procédure soit la moins fréquemment utilisée (moins de 1 % des cas), les montants totaux sont beaucoup plus élevés – 8,6 % de la valeur totale des marchés attribués en 2010 (5,2 % en 2009), pour une valeur moyenne des marchés de 40 millions d'euros.

Ce tableau est cependant caractérisé par des variations importantes d'un État membre à l'autre. Trois États membres (France, Pologne et Allemagne) ont attribué la moitié de tous les marchés publiés au cours de la période 2006-2010 tandis que la moitié de la valeur de tous les marchés a été attribuée par le Royaume-Uni, la France et l'Espagne.

80 % de l'ensemble des marchés de travaux ont été attribués sur la base d'une procédure ouverte contre 78 % pour les marchés de fournitures et 68 % pour les marchés de services.

La procédure restreinte semble être utilisée pour les marchés de travaux plus onéreux. Tandis que 15 % seulement des procédures restreintes concernent des marchés de travaux, ces derniers représentent près de la moitié de la valeur des marchés pour lesquels elle est utilisée.

La procédure négociée est beaucoup moins utilisée, pour toutes les catégories, tant en valeur qu'en fréquence (le nombre d'avis d'attribution de marchés est compris entre 14 % pour les travaux et 57 % pour les services tandis que la valeur est comprise entre 26 % pour les fournitures et 43 % pour les services).

Le dialogue compétitif semble être principalement utilisé pour les services (67 % en valeur), et dans une moindre mesure pour les travaux (29 % de la valeur de tous les marchés attribués sur la base du dialogue compétitif).

En 2010, 27 pays avaient mis en œuvre les dispositions juridiques visant à permettre l'utilisation d'un système d'acquisition dynamique (SAD). Cependant, le fait que 10 États membres ont ajouté des dispositions supplémentaires pour clarifier le cadre conceptuel, les différentes étapes et la portée du SAD peut laisser penser que les dispositions originales sur le SAD manquaient de clarté. L'utilisation qui a été faite jusqu'à présent de cette procédure reste insignifiante et, dans la plupart des cas, elle semble faire apparaître que ces dispositions sont mal comprises.

5. MARCHÉS PUBLICS DE L'UNION EUROPÉENNE: CONCURRENCE ET PARTICIPATION

Le renforcement de la transparence était censé favoriser une plus grande concurrence dans le domaine des marchés publics. Les avis d'attribution de marchés publiés dans TED enregistrent le nombre d'offres présentées. Ces chiffres peuvent être considérés comme étant des indicateurs du degré de concurrence, une plus forte concurrence devant permettre aux marchés publics de donner de meilleurs résultats.

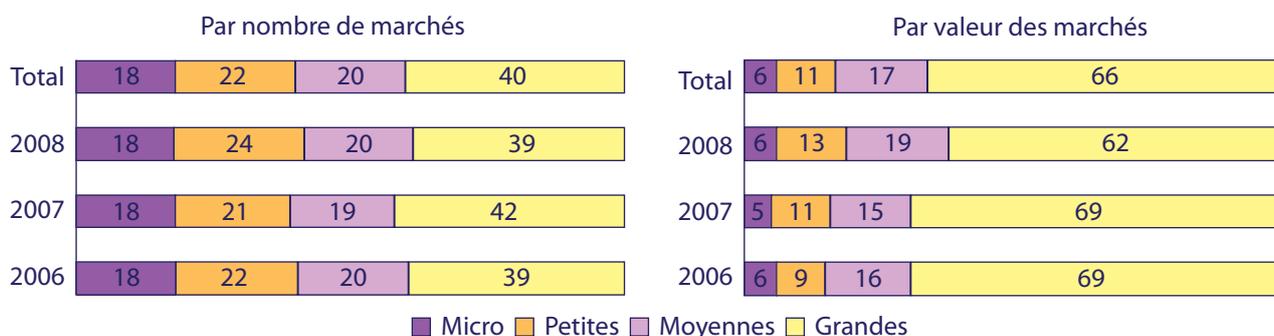
La plupart des appels d'offres de l'UE publiés reçoivent entre 4 et 6 offres, avec une moyenne de 5,4 offres. Un appel d'offres sur cinq ne reçoit qu'une seule offre. Les moyennes pour les procédures ouvertes et restreintes sont plus élevées, ce qui indique que ces procédures sont caractérisées par davantage de concurrence que les procédures négociées. Nous avons également constaté que les accords-cadres et les achats groupés attirent plus d'offres.

Il existe de grandes différences entre les États membres. Le nombre d'offres reçu varie fortement entre les groupes de pays. Tandis que le groupe de tête reçoit en moyenne 8 offres ou plus pour chaque appel d'offres, le groupe fermant la marche n'en reçoit en moyenne que 3 ou moins. Il est possible que de telles différences quant au degré de concurrence affectent considérablement les résultats des procédures relatives aux marchés publics.

5.1. Participation et taux de succès des PME

Entre 2006 et 2008, les petites et moyennes entreprises ont remporté près de 60 % des marchés couverts par les directives. Au cours de ces trois dernières années, la valeur totale des marchés publics attribués aux PME s'est élevée à près de 34 % de la valeur totale de tous les marchés attribués. Ces chiffres ne tiennent compte que des marchés attribués directement à des PME et n'incluent pas la valeur des contrats de sous-traitance qui est peut-être considérable. Les données disponibles suggèrent que la sous-traitance concerne près de 8 % des marchés publiés.

Figure 5: taux de succès des PME dans les marchés publics dont la valeur est supérieure au seuil



La valeur médiane des avis d'attribution de marchés publiés dans TED était légèrement inférieure à 400 000 euros, tandis que la valeur des marchés ou des lots individuels était d'environ 85 000 euros en règle générale. Les marchés d'un tel montant semblent être facilement accessibles aux PME.

Breaking down tenders into lots is commonly seen by stakeholders as one of the most important tools that helps SME accessing public tenders. Many contracting authorities and entities use this possibility: between 2006 and 2008, 27% of the contract award notices contained two or more awards. The number of lots published between 2006 and 2008 increased by close to 47%, and has significantly surpassed the growth of the number of contract award notices (42%). On average 2.7 contract awards were listed in each contract award notice published over the 2006-2008 period.

5.2. Secteurs spéciaux

Près d'un cinquième des marchés publiés au niveau de l'UE le sont par des opérateurs des «secteurs spéciaux» (utilities). Le régime des marchés publics a été étendu aux opérateurs de ces secteurs parce qu'ils bénéficient d'un monopole ou de droits spéciaux et exclusifs et que par conséquent, on considère qu'ils ne disposent pas d'incitations pour organiser des marchés publics efficaces. Ils risquent donc d'attribuer des marchés de manière préférentielle et de ne pas accorder aux fournisseurs étrangers la possibilité de participer.

Étant donné que la raison motivant l'adoption de la directive «secteurs spéciaux» est l'absence de discipline concurrentielle incitant à organiser des marchés efficaces et concurrentiels, la présente évaluation a examiné si ces secteurs sont désormais davantage exposés à la concurrence que par le passé. Lors de la modification de la législation en 2004, les autorités de l'Union européenne ont conclu que la libéralisation du secteur des télécommunications et l'introduction de la concurrence dans ce secteur étaient suffisantes pour justifier son exclusion du champ d'application de la directive 2004/17/CE.

Un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte pour évaluer l'évolution de la situation: le degré de libéralisation et de privatisation, le degré de concurrence et l'efficacité de la réglementation. La concurrence dans un secteur est évaluée en termes très larges, en tenant compte du nombre de participants, du niveau de concentration, des obstacles à l'entrée sur les marchés concernés, et du taux de changement d'opérateurs.

Des actes législatifs importants ont été adoptés au niveau de l'UE afin de libéraliser l'accès au marché dans quatre secteurs couverts par la directive: l'électricité, le gaz, les services postaux et la prospection de pétrole et de gaz naturel. L'activité législative de l'UE a été moindre en ce qui concerne la libéralisation de l'accès au rail, aux autres transports terrestres (transport par autobus) ou au secteur portuaire et l'action directe a été limitée ou nulle dans les secteurs de l'eau, de l'industrie de la chaleur ou des aéroports. La libéralisation du transport aérien et des services d'assistance en escale a intensifié la pression concurrentielle sur certaines opérations aéroportuaires. Dans certains secteurs, la concurrence se base sur les marchés organisés en vertu d'actes législatifs européens spécifiques aux transports.

Les progrès réalisés sur le plan juridique ou réglementaire ne se sont pas traduits par une pression concurrentielle soutenue ou effective sur les opérateurs en place sur les marchés auxquels l'accès est libre. Dans de nombreux secteurs spéciaux, des niveaux élevés de concentration sur le marché ou une concurrence très faibles sont toujours observés. Les conditions n'ont pas suffisamment évolué pour que la concurrence puisse être jugée suffisamment forte sur une base sectorielle pour faire sortir des secteurs du champ d'application de la directive «secteurs spéciaux». Une exception possible est le marché de la prospection de pétrole, secteur dans lequel les marchés sont mondiaux.

En outre, les variations entre les degrés de libéralisation et de concurrence effective sont tellement fortes entre les États membres qu'on ne peut tirer de conclusion à l'échelle de l'Union européenne. La raison ayant motivé l'adoption de la directive semblerait continuer à s'appliquer en règle générale, tandis que des exonérations spécifiques de l'application de la directive pourraient être justifiées sur la base d'une analyse en profondeur, au cas par cas, des différents secteurs, répartis par activités/marchés de produits et marchés géographiques pertinents.

L'article 30 de la directive «secteurs spéciaux» prévoit la possibilité d'exempter de l'application des règles européennes en matière de marchés publics les secteurs du marché caractérisés par une libéralisation réglementaire et l'émergence d'une concurrence significative. À ce jour, vingt-quatre demandes ont été transmises par dix États membres concernant le secteur postal ou le secteur énergétique. Deux demandes font toujours l'objet d'un examen, trois ont été retirées et dix-sept décisions ont été adoptées (dix favorables, trois défavorables et quatre mixtes).

6. MARCHÉS PUBLICS TRANSFRONTALIERS

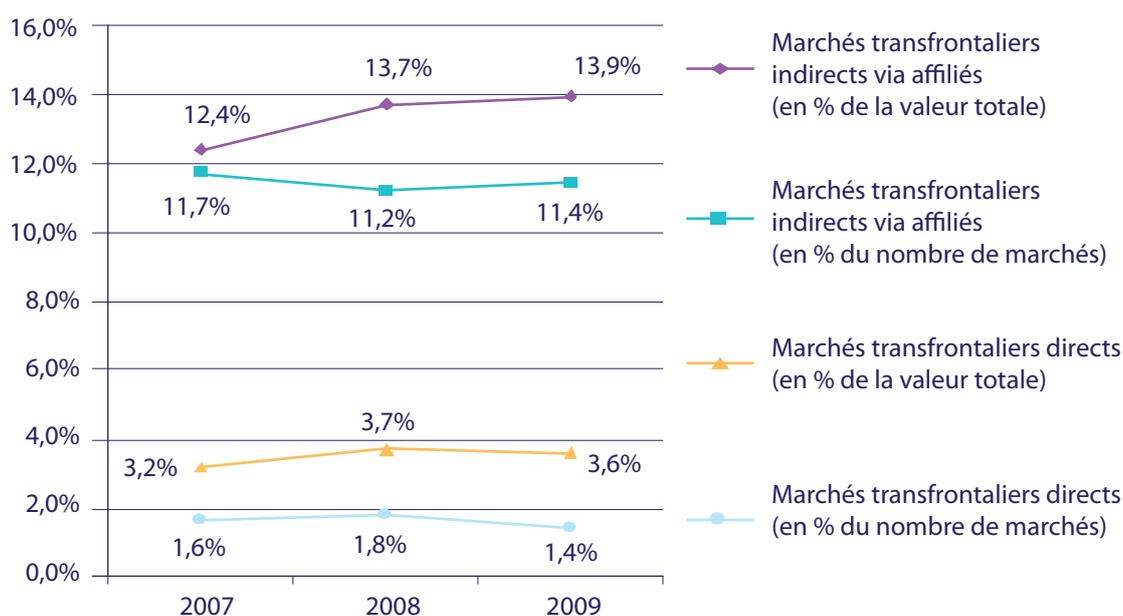
Le taux de pénétration des importations dans le secteur public reste bien inférieur au taux de pénétration des importations dans le secteur privé. En 2005, ce taux était de 7,5 % dans le secteur public, contre 19,1 % dans le secteur privé. L'écart entre les importations dans le secteur public et dans le secteur privé s'est légèrement réduit au cours de la période 1995-2005.

Le faible taux de pénétration des importations dans le secteur public peut s'expliquer, dans une large mesure, par la nature des biens et services que le secteur public consomme. L'administration publique, l'éducation, les services sociaux et de santé représentent plus de 60 % des dépenses du secteur public (25,3 %, 14,3 % et 21,2 % respectivement en 2005). Dans ces secteurs, le pourcentage des importations est proche de zéro (0,1 %).

Dans le domaine des marchés publics, sur lequel porte spécifiquement la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics, seul un faible pourcentage de marchés est attribué à des sociétés d'un autre État membre. Les marchés publics transfrontaliers directs représentent 1,6 % des attributions de marchés, soit à peu près 3,5 % de la valeur totale des avis de marchés publiés dans TED au cours de la période 2006-2009.

Outre les marchés publics transfrontaliers directs, on enregistre cependant un volume considérable de marchés publics transfrontaliers indirects. Par exemple, des sociétés peuvent présenter une offre par l'intermédiaire de leurs affiliés étrangers ou de leurs filiales étrangères. Cette possibilité représente 11,4 % des attributions publiées dans TED, 13,4 % en valeur, au cours de la période 2006-2009.

Figure 6: Marchés Publics Transfrontaliers (2007 – 2009)



Les distributeurs ou agents locaux peuvent aussi importer des biens afin de les fournir à une autorité ou une entité adjudicatrice. Cette forme de distribution en gros représente 13 % des marchés publics tant en ce qui concerne le nombre que la valeur des marchés attribués. Enfin, les soumissionnaires étrangers peuvent présenter des offres en consortium avec des sociétés locales ou par l'intermédiaire de sous-traitants. Cette forme de marchés publics transfrontaliers semble être peu pratiquée.

Tandis que, pour la période 2007-2009, le pourcentage des marchés publics transfrontaliers directs représente, en termes de valeur, 7 % pour les fournitures, mais seulement 2 % pour les travaux ou les services, les marchés publics transfrontaliers indirects, par l'intermédiaires d'affiliés, représentent 25 % de la valeur totale des marchés de fourniture, 6 % des marchés de travaux et 14 % des marchés de services. Il semble manifeste que ce sont les fournitures qui ont le plus tendance à être achetées à l'étranger.

L'analyse des distances moyennes entre les acheteurs et les vendeurs confirme que le domaine des marchés publics est caractérisé par des distances géographiques relativement courtes. La distance moyenne entre l'acheteur et le fournisseur est de 102 km pour les marchés de travaux, 123 km pour les services et 232 km pour les fournitures. Ces distances semblent également être fonction de la taille des marchés nationaux: plus le pays est petit, plus la distance entre l'entité adjudicatrice et le soumissionnaire sélectionné est courte. La distance moyenne entre l'acheteur et le vendeur est, par exemple, de 60 km en Belgique, de 170 km en Pologne et de 190 km en France.

Les deux directives en matière de marchés publics ont divisé les services en deux catégories (A et B) sur la base de leur caractère commercialisable. Les 16 services de la catégorie A, supposés être mieux adaptés aux marchés publics transfrontaliers, sont soumis à l'ensemble des procédures au même titre que les marchés de travaux ou de fournitures, tandis que les 11 services de la catégorie B, supposés être moins adaptés, sont soumis à un régime plus léger. Étant donné que des avis d'attribution de marchés doivent être soumis pour les deux catégories, il est possible de vérifier si la pratique de passation de marchés publics transfrontaliers (tant directs qu'indirects par l'intermédiaire d'affiliés) est beaucoup plus répandue pour les services A que pour les services B. Malgré certaines limitations des données, il apparaît que le pourcentage de marchés publics transfrontaliers est supérieur dans la catégorie A (2,8 % de marchés directs et 16,2 % de marchés indirects, en termes de valeur), que dans la catégorie B (1,2 % et 12,1 % respectivement). Cependant, certains services de la catégorie B obtiennent de meilleurs résultats que la moyenne, comparés aux services de la catégorie A. Par exemple, 21,2 % de la valeur totale des marchés concernant des services juridiques a été attribuée dans le cadre de marchés transfrontaliers directs, contre une moyenne de 2,8 % pour les services de la catégorie A. La valeur des marchés attribués dans le cadre de marchés transfrontaliers indirects est de 39,1 % du total pour les services d'hôtellerie et de restauration, contre une moyenne de 16,2 % pour les services de la catégorie A attribués dans le cadre de marchés transfrontaliers indirects. Ces chiffres montrent que, en ce qui concerne certains secteurs, la distinction entre les secteurs commercialisables et non commercialisables est quelque peu arbitraire.

Il existe d'importantes différences entre les États membres en ce qui concerne le pourcentage de marchés publics transfrontaliers. Dans la majorité des pays, le pourcentage des marchés publics transfrontaliers est proche de la moyenne, mais dans certains États membres (surtout dans les plus petits) le pourcentage moyen des marchés publics transfrontaliers directs se situe entre 5 et 15 %, tandis qu'à Chypre, au Luxembourg, à Malte et en Slovaquie le pourcentage des marchés publics transfrontaliers directs est supérieur à 15 %. Dans certains États membres, le pourcentage des marchés publics transfrontaliers indirects est supérieur à 25 % (par exemple en Belgique, en République tchèque et en Suède).

Visiblement, les sociétés hésitent à répondre à des appels d'offres à l'étranger. Dans le cadre d'une enquête récente menée à grande échelle, près de 73 % des sociétés, par ailleurs actives dans le secteur des marchés publics, ont indiqué qu'elles n'ont répondu à aucun appel d'offres étranger au cours des trois dernières années. Les raisons les plus fréquemment citées sont notamment les barrières linguistiques et le caractère complexe ou la mauvaise connaissance des formalités à respecter.

Figure 7: Participation transfrontalière à des appels d'offres

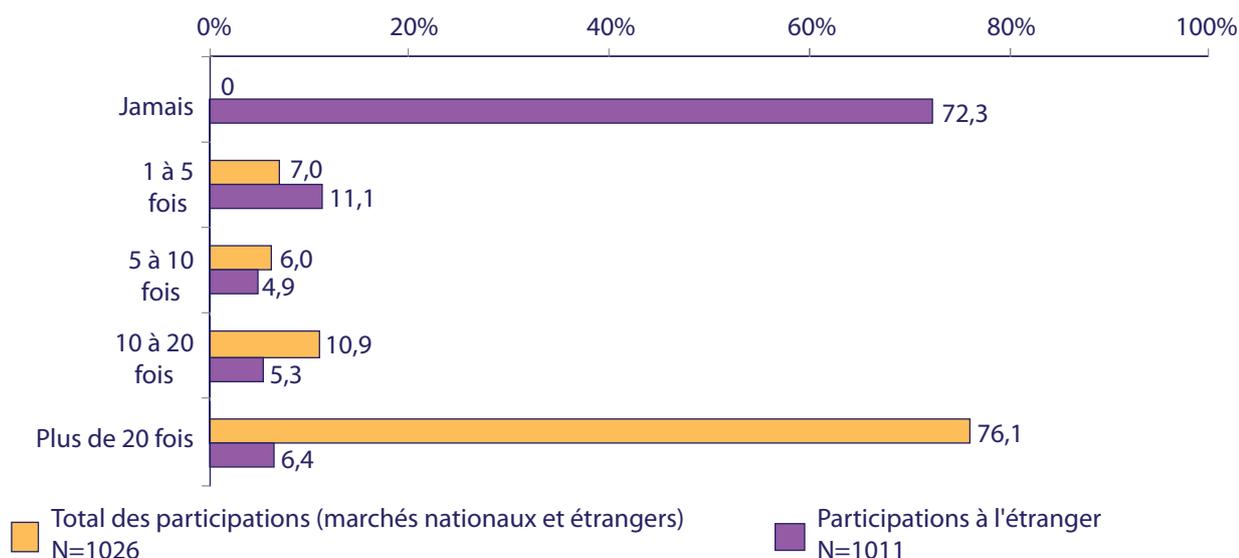
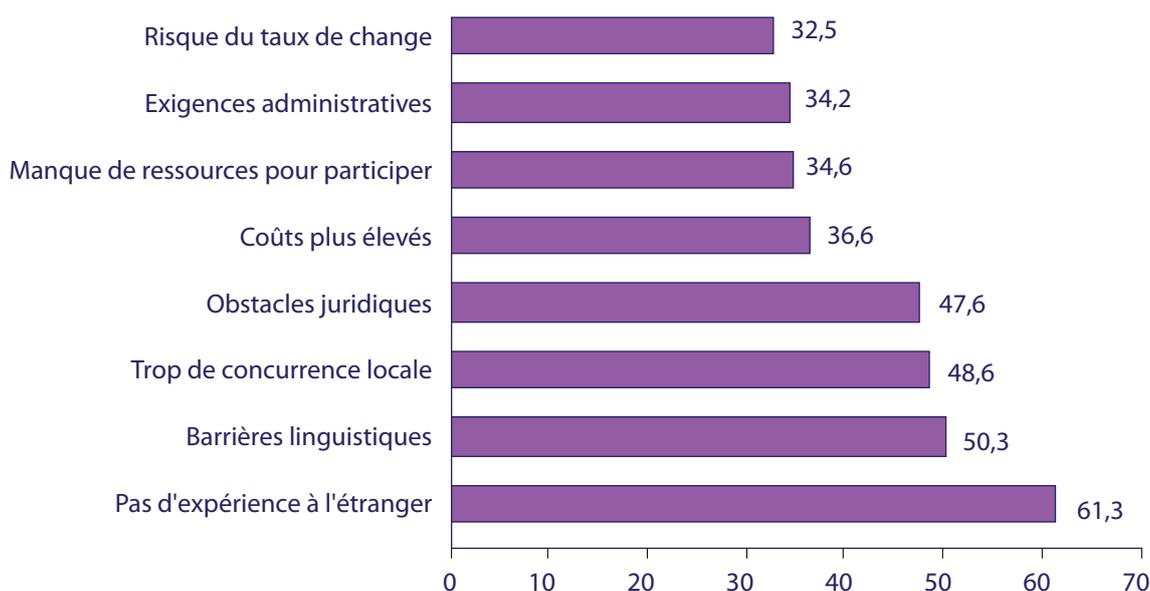


Figure 8: Raisons pour ne pas participer à des appels d'offre transfrontaliers



Les entreprises sont manifestement réticentes à soumissionner dans des procédures transfrontalières. A l'occasion d'un récent sondage de grande ampleur, 73% des entreprises participant habituellement à des marchés publics ont déclaré ne pas avoir pris part à des procédures transfrontalière au cours des trois années précédentes. Les barrières linguistiques et les exigences formelles inhabituelles ou compliquées font partie des raisons les plus fréquemment citées.

Si ces chiffres relatifs à la pénétration des importations dans le cadre des marchés publics dont le montant est supérieur aux seuils constituent une amélioration par rapport aux situations de 1987 et 1996, ils prouvent également que, dans de nombreux secteurs, tout le potentiel des marchés publics transfrontaliers n'a pas encore été réalisé.

7. EFFICACITÉ DES PROCÉDURES EN TERMES DE COÛTS ET DE TEMPS

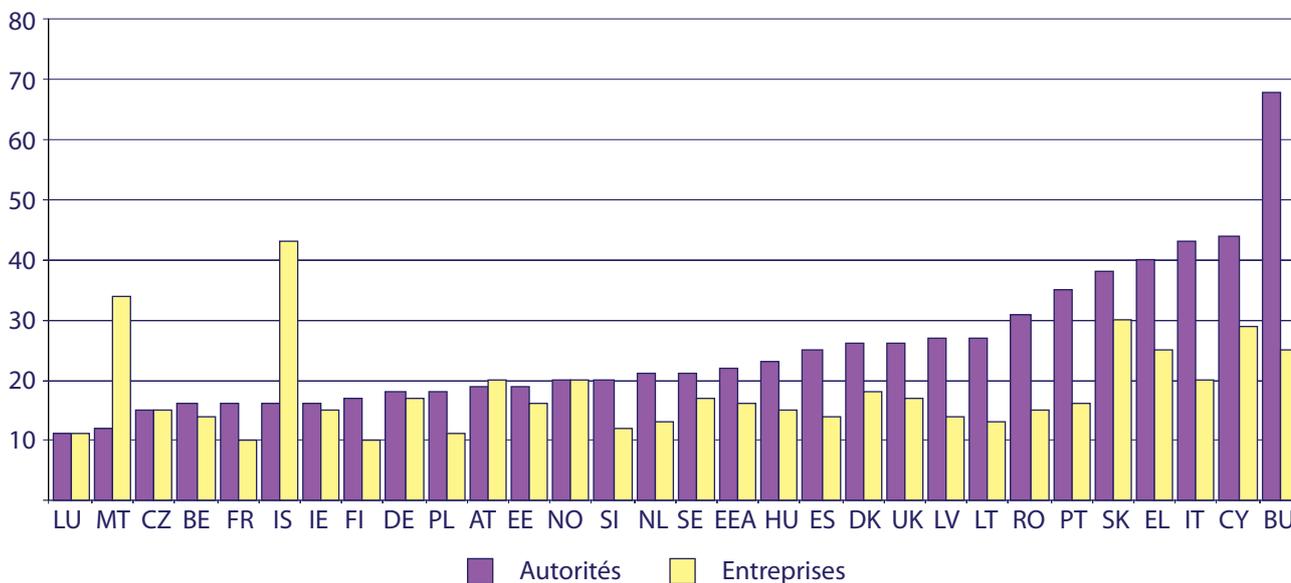
Les coûts, la complexité et les délais constituent des enjeux récurrents lors de l'élaboration de procédures de marchés publics. Le délai s'écoulant habituellement entre le lancement d'un appel d'offres et l'attribution du marché après toutes les procédures est de 108 jours, mais la différence entre les entités les plus rapides et les entités les plus lentes est d'approximativement 180 jours. Il s'agit d'une différence considérable qui a inévitablement des incidences sur l'efficacité et les coûts des procédures de passation du marché.

Si le délai requis pour la publication des avis de marché est prescrit par la législation de l'Union européenne et soumis à une flexibilité limitée, le délai nécessaire aux entités adjudicatrices pour attribuer un marché n'est soumis qu'à leur propre contrôle. Le délai nécessaire pour mettre en œuvre toutes les étapes varie considérablement en fonction des procédures, des techniques et des pays. Le délai moyen nécessaire pour attribuer un marché est d'environ 58 jours (de 45 jours pour les marchés simples dont le montant est peu élevé, à 245 jours si les procédures complexes du dialogue compétitif sont appliquées). La longueur de la procédure du dialogue compétitif peut s'expliquer, dans une large mesure, par la nature complexe des projets pour lesquels cette procédure est censée être utilisée.

L'attribution d'un marché dans le cadre d'une procédure restreinte, la deuxième procédure la plus répandue après la procédure ouverte, nécessite d'une manière générale 160 jours, délai bien plus long que le délai habituel pour la procédure ouverte (53 jours). La longueur de la procédure restreinte peut s'expliquer par le fait qu'elle est également utilisée principalement pour les marchés plus complexes et dont le montant est élevé.

En ce qui concerne les coûts en termes de jours-personnes (à savoir, le temps effectivement passé pour appliquer les procédures, par rapport à la durée des procédures susmentionnée), des variations significatives peuvent être observées d'un État membre à l'autre ainsi qu'en fonction des procédures et des techniques. Si pour les États membres, la moyenne générale est de 38 jours, temps investi par les autorités et par la société lauréate compris, la différence entre les pays les plus performants et les pays les moins performants est approximativement de 71 jours-personnes.

Figure 9: Coûts de procédure moyens par pays (par journées de travail pour les autorités et les entreprises)



Source: PwC, London Economics, Ecorys

Les procédures restreintes sont les procédures les plus chères pour les entités adjudicatrices, suivies par les procédures négociées. Pour ce qui est des «techniques», de toutes les formes de marchés publics, les marchés-cadres engendrent des coûts relativement plus faibles par marché que les autres procédures, permettant tant aux autorités qu'aux sociétés de réaliser des économies. Cela a probablement contribué à leur popularité.

La présente évaluation a observé que le coût moyen de chaque procédure est d'approximativement de 28 000 euros. Dans une large mesure, ce coût peut être considéré comme nécessaire pour assurer le maintien de la concurrence dans le cadre des marchés publics. Soixante-quinze pour cent du montant total est supporté par les fournisseurs dans le cadre des coûts de la préparation des offres. Ce coût est réparti entre les 5,4 soumissionnaires faisant offre en moyenne par appel d'offres. On peut supposer que ces coûts seront incorporés à long terme dans les prix des offres ou dans les marges des offres retenues.

Le coût des procédures de passation de marchés peut représenter un pourcentage élevé de la valeur totale d'un marché, en particulier des marchés dont la valeur de moindre valeur. Au seuil le plus bas des directives, 125 000 euros, le total de ces coûts peut être compris entre 18 et 29 % de la valeur du marché. À 390 000 euros, la valeur médiane des marchés, ces coûts sont compris entre 6 et 9 %. Bien que le coût pour chaque participant soit inférieur à ce total (environ 1/6), ces pourcentages sont considérables. Cependant, ces chiffres sont influencés par le fait que nombre de marchés publiés se situent bien en dessous des seuils.

Le coût total des marchés publics de biens et services couverts par les directives est estimé pour la société à environ 5,26 milliards d'euros par an (pour l'EEE-30 en 2009), ce qui représente moins d'1,3 % de la valeur des appels d'offres publiés (par les 27 États membres de l'UE) au cours de la même période (à savoir 420 milliards d'euros). Cette estimation couvre tous les coûts engagés au cours de l'ensemble des procédures de passation de marchés, à savoir dès la phase de pré-attribution, en passant par la préparation des offres par tous les soumissionnaires participant et la sélection de l'attributaire, y compris les frais liés aux éventuels litiges.

La plupart de ces coûts seraient engagés quoi qu'il en soit, que les directives soient ou non en vigueur. Par conséquent, ce chiffre global ne serait pas réduit à zéro si ces directives étaient abrogées. Les marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils fixés par l'UE, ainsi que les marchés privés, imposent également des coûts. En fait, il est probable que les coûts supplémentaires imposés par les dispositions des directives soient relativement limités, comme l'a indiqué une évaluation précédente des directives relatives aux marchés publics effectuée en 2006. Cette évaluation avait établi le surcoût lié au respect des directives de l'UE, par rapport aux marchés nationaux ou d'un montant inférieur aux seuils, à 0,2 % de la valeur totale du marché pour les acheteurs publics, et à 0,2 % supplémentaire pour les fournisseurs – soit approximativement 1,68 milliard d'euros en 2009.

Lorsque l'on compare les marchés publics aux marchés du secteur privé, les sociétés estiment que les procédures relatives à ces derniers sont plus rapides et moins coûteuses. Elles considèrent également que le degré d'efficacité des marchés du secteur privé est supérieur à celui des marchés publics. Cependant, la passation de marchés dans le secteur privé est considérée comme étant moins concurrentielle et moins équitable ou transparente et comme étant davantage basée sur les relations. 40 % des sociétés estiment que la passation de marchés publics organisée selon la procédure ouverte est plus transparente, voire beaucoup plus, que la passation de marchés privés, et 35 % ont le même avis sur la procédure restreinte. Parallèlement, les sociétés indiquent que la passation de marchés publics est plus équitable que la passation de marchés privés (33 % pour la procédure ouverte et 34 % pour la procédure restreinte).

La présente évaluation révèle de très fortes variations entre les États membres en ce qui concerne les délais et les coûts des procédures. Les entités les moins performantes ont besoin de plusieurs fois plus de temps que les entités les plus performantes. Cela implique que les directives permettent une pratique de passation de marchés publics relativement efficace, mais que certains États membres disposent d'une large marge de manœuvre pour améliorer l'efficacité de leur gestion des marchés publics.

8. INCIDENCES SUR LES RÉSULTATS

La logique économique qui sous-tend les directives était que la transparence générerait de la concurrence, ce qui permettrait de faire des économies ou d'obtenir des prix plus bas. La présente évaluation indique que les directives relatives aux marchés publics ont stimulé l'ouverture et la transparence, ce qui a engendré une concurrence accrue qui a, à son tour, permis de réaliser des économies.

Une nouvelle analyse économétrique réalisée dans le cadre de la présente évaluation indique que davantage de transparence ou d'ouverture peut engendrer des économies tangibles. La publication d'un avis de marché permet d'économiser 1,2 % par rapport aux marchés pour lesquels aucun avis de marché ni aucun avis de préinformation n'ont été publiés. L'utilisation d'une procédure ouverte permet d'économiser 2,6 % supplémentaires. Sur la base de ces conclusions, une entité adjudicatrice qui publie un appel d'offres et a recours à une procédure ouverte peut s'attendre à réaliser des avantages totaux équivalant à une économie de 3,8 % sur la valeur finale du marché. Pour les procédures restreintes, il semble que les économies correspondantes soient moins importantes (environ 2,5 %).

Les économies liées à une concurrence accrue ont tendance à être supérieures pour les services et les travaux. Plus les procédures sont en mesure de mobiliser la concurrence sur ces marchés, plus les économies pouvant être engrangées sont importantes.

Les économies recensées correspondent aux estimations précédentes des directives relatives aux marchés publics. La Commission avait précédemment estimé que les prix globaux des procédures UE publiées étaient de 2,5 % à 10 % inférieurs à ce que les entités adjudicatrices avaient initialement prévu. Les économies budgétaires à cette échelle peuvent atteindre des sommes considérables. Sur la base d'une estimation d'économie de 5 % réalisée sur les 420 milliards d'euros de marchés publics qui sont publiés au niveau européen, on obtient des économies ou un surcroît d'investissements publics de plus de 20 milliards d'euros. Cela pourrait générer des augmentations en termes d'emploi et de PIB comprises entre 0,08 et 0,12 % après une décennie (160-240 000 emplois). Si ces économies étaient réalisées dans le cadre de tous les marchés publics, les gains seraient proportionnellement plus élevés (0,5 % PIB et emploi).¹

Les marchés publics ne visent pas seulement à obtenir le prix le plus bas pour chaque marché. Des considérations qualitatives et d'autres considérations relatives aux performances – notamment la contribution à des objectifs politiques – peuvent également y être intégrées. En général, les entités adjudicatrices ne se concentrent pas sur le prix le plus bas, mais sur l'offre la plus avantageuse économiquement, en tenant compte de la qualité ou du coût tout au long du cycle de vie. De fait, 70 % de tous les avis de marché (et près de 80 % en termes de valeur) utilisent le critère de l'offre la plus avantageuse économiquement plutôt que celui du prix le plus bas. Le critère du prix le plus bas est plus souvent utilisé pour les marchés dont le montant est moins élevé et pour les procédures moins complexes. La présente évaluation a également mis en évidence que l'intégration de conditions liées à l'écologie ou de conditions socialement responsables dans le cahier des charges est efficace pour garantir que le résultat de la passation du marché (l'offre sélectionnée) présente ces caractéristiques.

9. CONCLUSIONS

Cette évaluation tente de répondre à un certain nombre de questions-clés quant à savoir dans quelle mesure les directives relatives aux marchés publics ont atteint leurs objectifs: si ces objectifs restent pertinents à la lumière de l'évolution des conditions du marché et des préférences politiques et de définir les améliorations possibles en termes de coûts-bénéfices commerciaux.

9.1. Efficacité

La présente évaluation laisse apparaître que les directives ont engendré davantage de transparence, accompagnée d'un plus haut degré de concurrence. Les directives ont permis de réaliser des économies quantifiables grâce à des prix plus bas et de probables améliorations de la qualité difficilement mesurables.

La passation de marchés publics transfrontaliers directs n'a pas enregistré une augmentation aussi haute que prévue, bien qu'elle soit courante dans les États membres les plus petits. Il semble qu'une combinaison de facteurs concurrentiels, structurels ou juridiques ou administratifs décourage toujours de nombreux opérateurs économiques de participer à des appels d'offres dans d'autres États membres. Les garanties réglementaires établies par les directives constituent sans doute une condition nécessaire, mais insuffisante, pour lever les obstacles à la participation transfrontalière aux marchés publics.

La présente évaluation a également montré que les différences en matière de mise en œuvre et d'application des directives ont engendré des résultats différents d'un État membre à l'autre. Le délai nécessaire pour appliquer toutes les procédures ainsi que les coûts pour les acheteurs publics varient fortement d'un État membre à l'autre.

9.2. Pertinence

Les objectifs des directives sont-ils toujours pertinents? La pression budgétaire et l'insistance permanente sur le rapport qualité-prix indiquent que les objectifs sont toujours adaptés. L'augmentation de l'agrégation, par le biais d'achats centralisés et de l'utilisation répandue de marchés-cadres, a rendu la passation de marchés plus complexe et plus professionnelle. Aucune des conclusions de la présente évaluation suggère que les objectifs originaux visant à supprimer les obstacles juridiques et administratifs à la participation aux appels d'offres transfrontaliers, à garantir l'égalité de traitement et à éviter que des prix d'achat discriminatoires ne soient appliqués en garantissant la transparence ne sont plus pertinents. Si des progrès ont été réalisés, il semble toujours y avoir des facteurs qui empêchent que les incidences pour le marché unique soient étendues à tous les marchés publics.

9.3. Efficience

La présente évaluation montre que les économies générées par les directives européennes relatives aux marchés publics dépassent de loin les coûts, pour les acheteurs publics et les fournisseurs, de la participation à ces procédures. L'analyse coûts-bénéfices positive serait sans doute bien plus favorable si les améliorations qualitatives étaient prises en compte.

Cependant, cette évaluation généralement positive doit être tempérée par des inquiétudes sur des aspects spécifiques du fonctionnement du régime des marchés publics de l'UE. La présente évaluation suggère qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles les coûts liés à la mise en place de procédures réglementées peuvent être disproportionnés par rapport aux bénéfices attendus. Il peut également y avoir des situations dans lesquelles des aspects de la réglementation ont des répercussions non souhaitées sur toute l'économie – notamment, le risque lié à la fermeture du marché et à la concentration lorsque des accords à long terme ou des accords-cadres sont utilisés.

Les disparités entre États membres en ce qui concerne le délai nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble de la procédure, et les coûts pour les acheteurs publics suggèrent que les directives laissent une marge de manœuvre considérable pour réduire les coûts de gestion dans de nombreux États membres en alignant les pratiques sur celles des États membres les plus performants.

9.4. Cohérence avec les autres politiques

Les directives de l'Union européenne relatives aux marchés publics permettent aux entités adjudicatrices de tenir compte d'un ensemble de considérations liées à d'autres politiques, lorsqu'elles définissent les résultats souhaités pour un marché; ces considérations étant soumises à des garanties afin d'éviter des restrictions arbitraires ou injustifiées à l'égard de fournisseurs potentiels. Les autorités adjudicatrices doivent par exemple respecter les règles européennes relatives aux aides d'État lorsqu'elles établissent les critères d'attribution.

Afin de profiter de ces possibilités, la plupart des États membres ont adopté des plans d'action nationaux pour les marchés publics écologiques ou durables, y incluant souvent des objectifs pour les groupes de produits prioritaires tels que recensés par la Commission. Les États membres ont mis l'accent sur les marchés publics environnementaux (par exemple en adoptant les critères européens pour les marchés publics verts et en tenant compte des coûts tout au long du cycle de vie) que sur la définition de politiques dans le cadre de marchés publics socialement responsables ou de l'innovation.

Peu de méthodes de contrôle et de mesure organisées sont en place, ce qui rend difficile la rédaction de conclusions définitives sur l'efficacité de ces politiques dans la réorientation des dépenses publiques vers des solutions plus durables. Il semble cependant que la majorité des entités adjudicatrices essayent d'accorder leur préférence à des offres écologiques, lorsque cela est possible. Les entités adjudicatrices encouragent également les marchés les plus socialement responsables et les solutions les plus innovantes bien qu'elles aient moins d'expérience dans l'intégration des objectifs de ces politiques dans leurs pratiques en matière de passation de marchés publics.

Les personnes interrogées aux cours des enquêtes ont exprimé des inquiétudes vis-à-vis du fait que des exigences nationales différentes en matière de normes environnementales ou sociales dans l'UE ou des exigences différentes en matière de certificats et de labels pourraient entraver la participation transfrontalière à des procédures de passation de marchés publics.

CE DOCUMENT EST UN DOCUMENT DE TRAVAIL POUR DISCUSSION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE MARCHÉ INTÉRIEUR ET SERVICES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE. IL NE PRÉSENTE PAS LA PROPOSITION FORMELLE DE LA COMMISSION ET N'EN PRÉJUGE PAS.