



Bruxelles, le 24 mai 2024
(OR. en)

10358/24

MAP 22
RC 21
MI 544
COMPET 595
FIN 472

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 24 mai 2024

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 9963/24

Objet: Conclusions du Conseil sur le rapport spécial n° 28/2023 de la Cour des comptes européenne intitulé "Marchés publics dans l'UE – Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021"
- Approuvées le 24 mai 2024

Les délégations trouveront en annexe le texte des *Conclusions sur le rapport spécial n° 28/2023 de la Cour des comptes européenne intitulé "Marchés publics dans l'UE – Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021"*, que le Conseil "Compétitivité" a approuvées lors de sa 4026^e session le 24 mai 2024.

Conclusions du Conseil sur le rapport spécial n° 28/2023 de la Cour des comptes européenne

Favoriser une concurrence équitable et effective pour la passation dans l'UE des marchés publics de travaux, de biens et de services

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE:

RAPPELANT les conclusions du Conseil du 9 juin 2022 sur le développement de marchés publics durables¹, dans lesquelles le Conseil a jugé qu'il était essentiel d'adopter une approche graduelle et harmonisée lors de l'introduction de dispositions relatives aux marchés publics stratégiques afin d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques de l'UE, tout en envisageant un cadre au niveau de l'UE et au niveau national destiné à améliorer la compétitivité et la résilience de l'économie de l'UE;

RAPPELANT les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023, qui préconisent notamment de "développer l'avantage concurrentiel de l'UE dans le domaine des technologies numériques et propres, y compris en mettant l'accent sur l'innovation, la recherche, l'éducation et les compétences"; ainsi que de "réduire les principales dépendances critiques et diversifier les chaînes d'approvisionnement au moyen de partenariats stratégiques"²;

PRENANT EN COMPTE le programme de travail de la Commission pour 2024 intitulé "Obtenir des résultats aujourd'hui et préparer demain"³;

SE FÉLICITANT de l'échange de vues entre les ministres de l'économie lors de la session informelle du Conseil "Compétitivité" du 9 février 2024 à Genk, qui a réaffirmé l'importance des marchés publics stratégiques (marchés publics écologiques, sociaux et innovants) pour le renforcement de la compétitivité durable et inclusive de l'UE;

¹ ST 9373/22.

² EUCO 14/23, 27.10.2023.

³ COM(2023) 638 Final, 17.10.2023.

RAPPELANT que les marchés publics représentent 14 % du PIB de l'UE et qu'ils peuvent donc grandement contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques clés de l'Union européenne, en particulier la nécessaire amélioration de la résilience et de la durabilité de l'économie de l'UE;

SOULIGNANT qu'il est absolument essentiel et urgent de conjuguer et de redoubler les efforts pour parvenir à des investissements publics qui favorisent l'innovation, la sécurité d'approvisionnement et l'autonomie stratégique de l'Union, tout en préservant une économie ouverte; et RAPPELANT le rôle essentiel que les marchés publics devraient jouer dans la réalisation de la transition écologique vers une économie plus circulaire, neutre pour le climat, moins polluante et socialement responsable, tout en RECONNAISSANT que l'application des règles relatives aux marchés publics et le renforcement de la concurrence dans le domaine des marchés publics relèvent d'une responsabilité partagée entre la Commission et les États membres;

Se félicite des conclusions et recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes européenne (CCE):

1. SE FÉLICITE de la publication du rapport spécial n° 28/2023 de la Cour des comptes européenne intitulé "Marchés publics dans l'UE – Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021";
2. PREND NOTE des conclusions et recommandations formulées dans le rapport et TIENT COMPTE des initiatives prises par la Commission après 2021, telles qu'énumérées dans ses réponses, notamment *l'initiative "Big Buyers"*⁴ pour promouvoir une adoption à plus grande échelle des marchés publics stratégiques et *l'espace de données sur les marchés publics*⁵ pour permettre des dépenses publiques plus ciblées et plus transparentes, faciliter l'accès des entreprises aux appels d'offres et stimuler l'élaboration de politiques fondées sur des données;

⁴ L'initiative "Big Buyers", 2018, voir: Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁵ Communication de la Commission intitulée "Marchés publics: un espace de données pour améliorer les dépenses publiques, stimuler l'élaboration de politiques fondées sur des données et faciliter l'accès des PME aux appels d'offres", C(2023) 1696 (JO C 98I du 16.3.2023, p. 1).

3. PREND ACTE des principales critiques formulées dans le rapport, à savoir:
- la diminution de la concurrence dans les marchés publics au cours des dix dernières années, compte tenu notamment de la part importante d'attributions directes dans certains États membres et de procédures à soumissionnaire unique;
 - sur la base des données disponibles, l'absence d'amélioration globale significative dans la réalisation, au cours de la période de référence couverte par le rapport, des principaux objectifs visés dans les directives de 2014⁶: contrairement aux objectifs de la réforme des marchés publics de 2014, la Cour des comptes européenne a constaté qu'une faible part des marchés était attribuée aux PME et que les marchés publics stratégiques n'étaient pas suffisamment utilisés, bien qu'il existe des variations au niveau national;
 - le faible niveau des marchés publics transfrontaliers directs;
 - les lacunes dans le suivi, par la Commission et les États membres, de l'évolution des marchés publics;

**Vers une rationalisation des règles et une amélioration du système de passation des marchés:
lancement d'une analyse approfondie du cadre existant:**

4. SOULIGNE que la Commission et les États membres doivent travailler en partenariat de manière efficace et dans une estime réciproque, continuer à veiller à la bonne application des obligations prévues dans les directives existantes et consulter les parties prenantes pertinentes afin de prévenir l'apparition d'éventuels écueils ainsi que de recenser et de surmonter les principaux obstacles à des marchés publics durables et à une concurrence équitable et effective;

⁶ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1); version consolidée actuelle: 01/01/2024;
directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65); version consolidée actuelle: 01/01/2024;
directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243); version consolidée actuelle: 01/01/2024.

5. dans le contexte du rapport spécial de la Cour des comptes européenne et vu l'état actuel de la mise en œuvre du cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics, INVITE la Commission à examiner plus avant les causes profondes du recul de la concurrence dans les marchés publics de l'UE; SOULIGNE que, dans cette analyse des causes profondes, il convient de tenir compte des différences significatives de performance des indicateurs de concurrence entre les États membres, les régions et les secteurs économiques, étant donné que les pratiques de mise en œuvre peuvent varier considérablement et nécessiter des actions ciblées spécifiques;
6. SOULIGNE qu'il est nécessaire d'éviter toute charge administrative inutile pour les acheteurs publics et les opérateurs économiques, y compris les PME et les micro-entreprises; ESTIME à cet égard que la complexité de la législation relative aux marchés publics peut entraver la participation de certains opérateurs économiques aux marchés publics;
7. DEMANDE à la Commission de procéder sans délai à une analyse approfondie du cadre législatif existant en matière de marchés publics (y compris les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE) afin de déterminer si une révision sera nécessaire au cours du mandat 2024-2029 au vu des grands engagements pris par l'UE pour atteindre ses objectifs de développement durable d'ici 2030; INSISTANT toutefois sur le fait que, outre la réalisation de l'analyse approfondie, il est essentiel de parvenir à une meilleure compréhension des causes profondes du recul de la concurrence dans les marchés publics;

8. SOULIGNE que l'analyse approfondie devrait prendre en considération la nécessité pour le cadre juridique des marchés publics de veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices puissent tenir dûment compte de la résilience, de la sécurité d'approvisionnement et de la concurrence équitable pour répondre au besoin essentiel d'autonomie stratégique de l'Union, tout en préservant une économie ouverte, eu égard à la nécessité de construire une base économique solide, notamment en réduisant les dépendances de l'Union dans les écosystèmes industriels les plus sensibles; SOULIGNE également qu'il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité de règles claires concernant le traitement des produits et des opérateurs économiques de pays tiers;
9. MET EN ÉVIDENCE que la situation géopolitique actuelle représente une menace particulière pour la sécurité des États membres; SOULIGNE que l'analyse approfondie devrait tenir dûment compte de la nécessité pour les acheteurs publics de renforcer les outils existants à leur disposition afin de limiter les risques pour la sécurité, et CONSIDÈRE qu'une source d'inspiration pour ces outils peut être trouvée, entre autres, dans la directive 2009/81/CE; lorsque des questions de sécurité sont en jeu, SOULIGNE que la directive 2009/81/CE prévoit déjà un certain degré de flexibilité qui devrait être pris en compte dans l'analyse approfondie des marchés relevant du champ d'application des directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE;
10. ESTIME qu'il est nécessaire, dans le cadre de cette analyse, de procéder à un examen détaillé de l'interaction entre les directives et les multiples actes juridiques sectoriels spécifiques contenant des dispositions relatives aux marchés publics; DEMANDE à la Commission d'examiner, dans son analyse approfondie, la nécessité de rationaliser et d'aligner ces initiatives afin de trouver un équilibre entre les différents objectifs, une plus grande sécurité juridique et une cohérence globale ainsi que, le cas échéant, de permettre une réduction de la charge et des coûts réglementaires;

11. MET L'ACCENT sur le fait que l'analyse approfondie pourrait donner lieu à l'établissement d'un diagnostic, au lancement d'une analyse d'impact réglementaire et, sur la base de ses conclusions, à une éventuelle proposition de règles nouvelles favorisant des marchés publics durables et une concurrence équitable et effective tout en parvenant, dans la mesure du possible, à la suppression des obstacles administratifs excessifs et inutiles et à la rationalisation des dispositions réglementaires actuelles, mais SOULIGNE toutefois qu'il importe que les acheteurs publics conservent une certaine flexibilité pour définir la nature de considérations stratégiques et déterminer s'ils les incluent dans leurs procédures;
12. SOULIGNE que le cadre juridique devrait, en parallèle, viser à faciliter l'accès aux marchés publics, en particulier pour les PME, notamment les micro-entreprises;
13. INVITE, à cet égard, la Commission à présenter les actions ou mesures qui ont été et qui seront mises en place à la suite des dernières conclusions du Conseil sur le développement de marchés publics durables⁷, ainsi que du rapport de la présidence française⁸ sur les goulots d'étranglement identifiés dans la mise en œuvre des directives sur les marchés publics;
14. MET EN LUMIÈRE le rôle que les groupes d'experts de la Commission⁹ peuvent jouer pour ce qui est du fonctionnement et du développement d'un cadre juridique en matière de marchés publics moderne, accessible et simplifié qui favorise un marché intérieur durable et résilient;

⁷ JO C 236 du 20.6.2022, p. 2.

⁸ ST 9679/24.

⁹ En particulier, le groupe d'experts sur les marchés publics, le réseau des organes d'examen de première instance et le groupe d'experts multipartite sur les marchés publics électroniques.

Disponibilité de données de qualité et d'outils avancés

15. SOUSCRIT à la recommandation de la Cour des comptes européenne d'utiliser au mieux les informations pertinentes disponibles; ESTIME qu'il est essentiel de disposer de données complètes et de qualité, car elles permettent l'élaboration de politiques fondées sur des faits; INVITE dès lors la Commission et les États membres à collaborer plus étroitement afin de recenser les ensembles de données pertinents qui sont nécessaires à une analyse approfondie et à l'amélioration de la qualité et de la lisibilité des données recueillies[...] et, en fonction de leur disponibilité, à publier régulièrement des informations pertinentes sur les marchés publics durables;
16. SE FÉLICITE, dans ce contexte, de l'initiative de la Commission européenne concernant l'espace européen de données sur les marchés publics, qui pourrait potentiellement améliorer la qualité et l'exploitation des données relatives aux marchés publics au moyen d'outils avancés, tels que les technologies liées à l'intelligence artificielle; DEMANDE que l'accent soit mis sur une méthode efficace d'évaluation et d'analyse des données disponibles en ce qui concerne les marchés publics, en particulier pour ce qui est des indicateurs sur les marchés publics du tableau d'affichage du marché unique, et INVITE la Commission à utiliser toutes les données disponibles pour comprendre les pratiques des acheteurs publics en matière de marchés publics, en gardant à l'esprit que la composition et le contenu des données ne sont pas harmonisés dans l'ensemble de l'Union; SOULIGNE la nécessité d'accélérer les procédures de passation de marchés publics en utilisant des outils techniques afin de faciliter la publication rapide des avis de marchés publics sur le site internet TED (Tenders Electronic Daily);
17. INVITE instamment la Commission et les États membres à collaborer pour développer ces outils au mieux, y compris par l'intermédiaire des réseaux appropriés entre les autorités nationales et la Commission;

**Consultation des parties prenantes, promotion des bonnes pratiques, professionnalisation
garantie et lancement d'un plan d'action stratégique pour les marchés publics à l'échelle de
l'UE**

18. OBSERVE que la part des marchés attribués à l'offre présentant le prix le plus bas représente une grande partie de l'ensemble des marchés attribués dans la plupart des États membres; MET toutefois EN GARDE contre le fait d'accorder trop d'importance au prix le plus bas comme seul critère d'attribution en tant qu'indicateur de la qualité des procédures de passation de marchés; INDIQUE que l'utilisation du prix le plus bas comme seul critère d'attribution n'a pas nécessairement d'incidence négative sur la qualité si les acheteurs ont arrêté de manière adéquate à l'avance leurs spécifications techniques dans leurs documents d'appel d'offres, mais qu'il appartient aux États membres de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices peuvent ou non utiliser uniquement le prix ou le coût comme seul critère d'attribution; DEMANDE par conséquent à la Commission de soutenir et de développer le renforcement des capacités afin de promouvoir la mise en œuvre de marchés publics stratégiques et de critères de sélection et d'attribution pertinents liés à l'objet du marché pour assurer la qualité des services publics, la durabilité et un bon rapport qualité-prix;
19. NOTE que le renforcement de la concurrence et des dimensions stratégiques dépend dans une large mesure de la manière dont les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices conçoivent et gèrent leurs marchés, ainsi que de leurs capacités et compétences dans ces domaines; par conséquent, INVITE la Commission et les États membres à prendre des initiatives ou à développer celles visant à renforcer la professionnalisation de ces pouvoirs et entités, compte tenu du cadre européen des compétences destiné aux acheteurs publics, l'outil ProcurComp^{EU10}; CONSIDÈRE toutefois que les compétences et la formation sont également essentielles pour les opérateurs économiques, notamment les PME et tout particulièrement les micro-entreprises;

¹⁰ ProcurComp^{EU} – le cadre européen de compétences destiné aux acheteurs publics: ECF_Flyer.indd (europa.eu)

20. ENCOURAGE la Commission et les États membres à collaborer plus efficacement et à favoriser le partage et la diffusion des bonnes pratiques, et, en dialoguant avec toutes les parties prenantes, telles que les acheteurs et les vendeurs, à renforcer les compétences et les capacités nécessaires;
21. DEMANDE en outre de renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne les dépenses publiques afin de lutter contre la collusion et la corruption et de contribuer à parvenir à un meilleur rapport qualité-prix;
22. Tout en SOULIGNANT qu'il n'existe pas de solution unique pour relever les défis susmentionnés, INVITE la Commission à adopter un plan d'action stratégique pour les marchés publics à l'échelle de l'UE qui se pencherait sur les prochaines actions à mener au niveau de l'UE, le cas échéant, en coopération avec les États membres; INVITE la Commission et les États membres à entamer tous ces travaux sans tarder et SOLLICITE l'achèvement du plan d'action stratégique à l'échelle de l'Union dans un délai raisonnable afin d'orienter et d'inspirer un programme d'examen et de réforme de l'environnement des marchés publics de l'Union pour répondre aux questions et préoccupations soulevées dans les présentes conclusions du Conseil;
23. INVITE la Commission à présenter régulièrement au niveau du Conseil les progrès accomplis en ce qui concerne les initiatives, les mesures et les actions visées dans les présentes conclusions.
