COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.10.2025
SWD(2025) 333 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

des directives sur les marchés publics

Document de travail des services de la Commission

Évaluation de la directive 2014/23/UE sur les concessions, de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/25/UE sur les services d'utilité publique

{SWD(2025) 332 final}

Les pouvoirs publics de l'Union européenne consacrent chaque année environ 15 % du produit intérieur brut à la passation de marchés publics, couvrant des secteurs clés tels que l'énergie, les transports ainsi que la fourniture de services de soins de santé et d'éducation. Les règles de l'Union relatives aux marchés publics de biens, de services et de travaux s'appliquent à pas moins d'un quart de ces dépenses, ce qui représente une valeur annuelle moyenne de 616 milliards d'euros, soit trois fois le budget annuel de l'Union. Ces règles sont donc essentielles pour s'assurer que les fonds publics sont investis efficacement pour atteindre les objectifs stratégiques et servir les citoyens européens, tout en prévenant la corruption et les pratiques anticoncurrentielles.

C'est pourquoi la présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen, a indiqué que les règles de l'Union relatives aux marchés publics allaient être révisées, en soulignant l'importance stratégique des marchés publics et en annonçant l'introduction d'un critère «made in Europe» pour certains secteurs stratégiques. Le vice-président exécutif, M. Séjourné, a souligné l'énorme potentiel des marchés publics dans le cadre de la stratégie européenne d'investissement pour stimuler la compétitivité, la résilience et la sécurité économique de l'Union.

OBJET ET MÉTHODOLOGIE

Cette évaluation vise à déterminer les effets des directives de 2014 sur les marchés publics entre 2016 et 2024[1]. Pour certains éléments, la période est prolongée afin de tenir compte des phénomènes à plus long terme à des fins comparatives, ou raccourcie en cas de restrictions liées à la limitation des données.

L'analyse quantitative de l'évaluation repose sur des données TED (Tenders Electronic Daily), qui couvrent principalement les marchés publics dépassant les seuils européens, en combinaison avec plusieurs bases de données nationales relatives aux marchés publics (selon l'accessibilité) et les données d'autres tiers [par exemple, des données relatives à la propriété des entreprises pour compléter l'estimation de la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics]. En outre, la Commission a commandé une série d'études à l'appui de cette évaluation. Les retours d'information des parties prenantes ont été recueillis dans le cadre d'une consultation publique ouverte, de contributions en réponse à un appel à contributions ainsi que de consultations et d'enquêtes ciblées (par exemple, une enquête adressée aux États membres sur l'infrastructure relative à la passation de marchés publics en ligne).

La fiabilité des conclusions présentées dans cette évaluation est jugée satisfaisante, bien que certaines limites soient reconnues et examinées dans celle-ci.

EFFICACITÉ

Champ d'application

Les directives visaient à offrir aux pouvoirs adjudicateurs et aux opérateurs économiques une sécurité juridique et une clarté accrues en ce qui concerne les acteurs et les sujets couverts par

[1] L'évaluation porte sur la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics («marchés publics classiques»), la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession («concessions»), et la directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux («services d'utilité publique»), ci-après dénommées dans leur ensemble «les directives» ou «les directives de 2014».

les règles de l'Union relatives aux marchés publics. Les conclusions de l'évaluation indiquent que cet objectif n'a pas été atteint.

En ce qui concerne les acteurs couverts, les directives codifiaient la jurisprudence existante et offraient de nouvelles définitions simplifiées des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices. Malgré ces efforts, les pouvoirs adjudicateurs et les parties prenantes font état de difficultés fréquentes dans l'interprétation des nouvelles dispositions relatives aux marchés passés entre entités appartenant au secteur public, aux motifs d'exclusion, au recours aux capacités d'autres entités et aux offres anormalement basses, ainsi que de difficultés pour déterminer l'instrument juridique applicable et interpréter des définitions clés telles que les termes «marchés publics», «autorités publiques centrales» et «organisme de droit public». Un manque de clarté est également apparu en ce qui concerne l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services provenant de pays tiers sans accès garanti aux marchés publics de l'Union.

Dans ce domaine, l'interaction entre les directives relatives aux marchés publics classiques, aux services d'utilité publique et aux concessions a créé des difficultés d'interprétation. En ce qui concerne les services d'utilité publique, la clarification du système de non-participation a fonctionné comme prévu, même s'il existe encore une marge pour d'autres clarifications. Concernant les concessions, l'introduction d'un nouvel instrument juridique a renforcé la sécurité juridique, bien que certaines définitions aient donné lieu à une jurisprudence importante en la matière.

Procédures

Les directives de 2014 visaient à simplifier et à assouplir les procédures de passation de marchés, réduisant ainsi les charges administratives liées à l'exécution de procédures dépassant les seuils fixés par l'Union. Toutefois, les directives de 2014 n'ont permis d'atteindre que partiellement ces objectifs.

La flexibilité des procédures s'est traduite par la possibilité, pour les pouvoirs adjudicateurs, de choisir entre six procédures et deux techniques de passation de marchés afin de satisfaire leurs différents besoins d'achat, tout en garantissant un système transparent et un marché public concurrentiel. Toutefois, cette possibilité de choix n'a pas donné lieu à une plus grande flexibilité dans la pratique, puisque plusieurs des procédures introduites n'ont été que peu utilisées. Les procédures ouvertes ont été mises à contribution dans le cadre de la plupart des procédures de passation de marchés: leur utilisation est passée de 73 % avant l'adoption des directives (2006-2010) à 82 % au cours de la période 2017-2024, principalement au détriment des procédures restreintes, qui sont passées de 11 % à 2 % au cours de la même période, en particulier dans le secteur des services d'utilité publique. Le recours aux procédures négociées sans publication est passé de 7 % (2006-2010) à environ 5 % (2017-2024), alors que le recours aux accords-cadres et aux systèmes d'acquisition dynamiques a augmenté. Les parties prenantes soulignent souvent que le système ne permet toujours pas de recourir à la négociation en dehors de circonstances limitées ou de s'adapter à des situations imprévisibles.

En ce qui concerne la simplification, les directives visaient à alléger les charges administratives, à accélérer les procédures de passation de marchés et à clarifier les possibilités d'introduire des modifications dans les marchés publics. Dans l'ensemble, les parties prenantes ont déclaré que les objectifs de simplification de la réforme de 2014 n'avaient pas été pleinement atteints: 54,1 % (sur 364 réponses) des répondants à la consultation publique ouverte ont déclaré que les directives n'avaient pas conduit à une simplification des règles, et

69 % des collectivités locales et régionales font état d'une complexité accrue résultant de la surréglementation, c'est-à-dire de l'ajout d'exigences réglementaires par les États membres lors de la transposition des directives de l'Union.

En ce qui concerne la durée des procédures, la longueur de la phase préparatoire (influencée par les obligations en matière de documents et de références) et de la phase d'évaluation a augmenté, le temps moyen écoulé entre la date limite de soumission des offres et l'attribution — hors contentieux potentiel — étant passé d'une moyenne de 58 jours (2006-2010) à une moyenne de 62 jours (2017-2024).

En ce qui concerne les marchés publics numériques, les résultats sont mitigés. L'introduction d'outils numériques de passation de marchés est perçue positivement par de nombreuses parties prenantes. En effet, 42 % des répondants à la consultation publique ouverte estiment qu'elle permet de réduire les charges et 38 % pensent qu'elle permet d'accélérer le processus. Toutefois, certains des outils mis en place, en particulier le document unique de marché européen (DUME), n'ont pas atteint les objectifs fixés. L'intégration du système progresse, mais de manière inégale, puisque seuls 18 États membres ont intégré les marchés publics numériques dans d'autres systèmes. Cela oblige souvent les opérateurs économiques à soumettre à nouveau les documents demandés dans le cadre de la procédure de passation de marchés, entraînant ainsi des charges administratives supplémentaires.

Accès aux marchés

Les directives de 2014 ont été partiellement efficaces pour maintenir la concurrence sur les marchés publics de l'Union. Ces directives visaient à faciliter une participation transfrontière sans entrave des entreprises d'autres pays, à garantir une concurrence loyale et ouverte, et à établir des conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs économiques, y compris les PME.

En ce qui concerne la concurrence, depuis l'entrée en application des directives, le nombre d'avis de marché publiés sur TED a augmenté de près de 70 %, tandis que la valeur réelle des marchés publics dépassant le seuil fixé par l'Union a plus que doublé, ce qui suggère une amélioration de l'accès aux possibilités en matière de marchés publics. Les indicateurs de concentration donnent également à penser que, par rapport à d'autres marchés, l'EU-27 et la plupart des grands pouvoirs adjudicateurs disposent d'une base de fournisseurs diversifiée. Le nombre moyen d'offres est passé de 5,4 pendant la période 2006-2010 à 3,4 au cours de la période 2017-2024. Toutefois, le nombre d'offres reçues augmente avec la valeur de l'appel d'offres. Pour les marchés d'une valeur supérieure à 20 millions d'euros, ce qui représente 62,1 % de la valeur totale des marchés, 9.2 offres sont reçues en moyenne. La proportion de procédures à soumissionnaire unique a augmenté, tandis que le recours aux attributions directes est resté stable, avec une diminution de 0,4 %, ce qui a donné lieu à une moyenne de 3,44 % dans l'Union.

Les directives de 2014 et les mesures de soutien (par exemple, orientations, services d'assistance) ont effectivement amélioré l'accès des PME aux marchés publics, celles-ci ayant remporté 71 % des marchés publiés dans TED au cours de la période 2017-2024 (55 % en valeur), contre 64 % avant la réforme de 2014 (47 % en valeur). Étant donné que les PME représentent 49 % du chiffre d'affaires des entreprises de l'Union, elles obtiennent généralement de bons résultats, en particulier pour les marchés de faible valeur et les marchés divisés en plusieurs lots.

Enfin, en ce qui concerne la participation transfrontière, l'évaluation fait apparaître un tableau contrasté. Si quelque 4 % seulement de la valeur totale attribuée et 2 % du nombre d'attributions ont été octroyées directement à des entreprises établies dans d'autres États membres de l'Union ou dans des pays tiers (avec des variations importantes d'un État membre à l'autre), les marchés publics transfrontières indirects représentent environ 20 % de l'ensemble des marchés publics (dont 80 % sont des marchés publics intra-UE et 20 % des marchés publics extra-UE). Ces chiffres attestent un degré plus élevé d'intégration transfrontière, et reflètent des chaînes de valeur et des structures d'entreprise intégrées. Des inquiétudes subsistent quant à la participation importante d'entreprises de pays tiers, en particulier dans certains secteurs stratégiques, parfois alors que les entreprises de l'Union ne bénéficient pas du même accès aux marchés publics dans les pays tiers.

Objectifs stratégiques

La réforme des marchés publics de 2014 visait à encourager l'intégration des aspects écologiques, d'innovation et sociaux dans les marchés publics, soutenant ainsi les objectifs stratégiques plus larges de l'Union. L'évaluation présente des résultats mitigés à cet égard.

La part des marchés attribués sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse a diminué, passant de 70 % au cours de la période 2006-2010 à 63 % pendant la période 2017-2024, mais cette diminution est davantage due à des changements dans la composition des offres qu'à des changements réels dans l'utilisation des critères d'attribution. Dans ce contexte, l'utilisation de critères autres que le prix est restée relativement stable au fil des ans et commence à augmenter après avoir atteint un creux en 2017, les critères non liés au prix étant plus susceptibles d'être utilisés pour les marchés d'une valeur plus élevée.

D'après la consultation publique ouverte, si les pouvoirs publics ont tendance à croire que les directives encouragent les marchés publics écologiques (56 %) et socialement responsables (55 %), ainsi que l'innovation (45 %), les opérateurs économiques sont plus sceptiques. Seul un tiers d'entre eux ont reconnu les efforts accrus en matière de normes environnementales, et moins encore ont remarqué une quelconque incidence sur l'innovation.

Le recours aux marchés publics écologiques par les pouvoirs adjudicateurs varie d'un État membre à l'autre, 14 États membres ayant déclaré que 25 % de leurs marchés en moyenne contenaient des critères de passation de marchés écologiques. L'adoption de marchés publics socialement responsables est difficile à évaluer, mais, sur la base des données disponibles, elle gagne du terrain. Le recours aux marchés publics à visée innovante reste très faible dans l'ensemble des États membres.

Les directives de 2014 ont marqué un pas en avant dans la promotion de la passation de marchés publics écologiques, sociaux et à visée innovante, et la législation en matière de marchés publics est devenue un outil permettant de poursuivre des objectifs stratégiques. Néanmoins, de nombreuses parties prenantes s'inquiètent d'un manque de cohérence et de difficultés dans l'application d'un nombre croissant de dispositions relatives aux marchés publics visant à promouvoir des objectifs stratégiques et contenues dans des actes législatifs sectoriels.

Gouvernance

La mesure dans laquelle les directives de 2014 ont amélioré la transparence, empêché la corruption et encouragé la professionnalisation des acheteurs publics reste inégale et difficile à mesurer en l'absence de données fiables et comparables.

Les directives de 2014 ont effectivement amélioré la transparence des procédures de passation de marchés en doublant presque le nombre d'appels d'offres publiés sur TED et en augmentant le nombre de pays fournissant des liens directs vers les documents de marché. Toutefois, des lacunes en matière de données et des préoccupations concernant la qualité des données relatives aux marchés publics persistent. Malgré les efforts réglementaires, l'absence de publication d'informations clés telles que les critères d'attribution, la durée des contrats et la pondération des prix a augmenté dans de nombreux États membres. Le manque de données de qualité sur les marchés publics compromet l'intégrité des procédures et des contrôles automatisés, malgré le rôle essentiel des données complètes et exactes dans la lutte contre la corruption. Il affaiblit également l'orientation des marchés publics vers le soutien des objectifs stratégiques et en tant qu'instrument d'un programme stratégique d'investissement public. Les outils électroniques de passation de marchés présentent un potentiel important, mais encore à exploiter, en vue d'améliorer davantage la transparence et la qualité des données.

Même si les directives ne comportent pas de mesures juridiques ayant une incidence sur la professionnalisation des pouvoirs adjudicateurs, la Commission et les États membres ont pris de nombreuses mesures à cet effet au cours de la période d'évaluation. Des difficultés persistent cependant, ainsi que des lacunes en matière d'aptitudes et de compétences. Les modèles de compétences et les cadres de certification limités, les possibilités de formation insuffisantes dans les domaines avancés de la passation de marchés publics, le faible attrait de la profession, ainsi que la difficulté à retenir des professionnels qualifiés de la passation de marchés sont des thèmes récurrents dans de nombreux États membres. La complexité croissante des marchés publics, liée à l'alignement sur des objectifs stratégiques plus larges ainsi qu'aux défis géopolitiques et technologiques, n'a fait que renforcer la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée dans le domaine des marchés publics et de capacités administratives.

EFFICIENCE

L'efficience des procédures de passation de marchés est déterminée sur la base des coûts et avantages directs et indirects. Les coûts directs de mise en conformité font apparaître des résultats mitigés. Alors que, pour les opérateurs économiques, le nombre moyen de jours-personnes consacrés à chaque appel d'offres est passé de 16 (2008-2010) à 11 (2019-2024), pour les pouvoirs adjudicateurs, la baisse a été plus modérée, passant de 22 (2008-2010) à 20 (2019-2024) uniquement. Parmi les phases les plus contraignantes de la procédure, les pouvoirs adjudicateurs mentionnent la phase préalable à l'attribution et les opérateurs économiques la phase préalable à la proposition.

Les effets indirects, tant positifs que négatifs, sont plus difficiles à mesurer. Les coûts indirects découlent principalement d'opportunités manquées en raison de la complexité des règles sectorielles, des exigences restrictives, des barrières linguistiques et de la faiblesse des incitations précommerciales, qui peuvent dissuader les soumissionnaires et réduire la diversité des fournisseurs. Parmi les avantages indirects figurent la durabilité environnementale, les pratiques innovantes et inclusives sur le plan social, l'amélioration des services publics et la participation des PME.

L'évaluation a fourni de nouvelles informations sur les coûts de transaction, le coût moyen de la procédure étant estimé à 1 % de la valeur du marché. Elle illustre une augmentation au cours de la période analysée, le coût de transaction passant d'environ 34 600 euros (2008-2010, en prix constants) à environ 43 200 euros (2019-2024). En matière d'économies, chaque offre supplémentaire entraîne une réduction moyenne de 2,5 % du prix d'adjudication. En outre, une

concurrence accrue réduit le risque de surévaluation de l'offre retenue. En d'autres termes, malgré les coûts de transaction, l'efficience globale du système est positive en matière d'effets directs. D'un point de vue plus large, l'évaluation suggère que les coûts globaux, directs et indirects pour les pouvoirs adjudicateurs et les entreprises sont compensés par les avantages sociétaux directs et plus larges générés par les directives.

COHÉRENCE

Les directives de 2014 visaient à atteindre un certain nombre d'objectifs interdépendants et parfois complexes, tout en garantissant un cadre juridique cohérent. L'évaluation a montré que, si la cohérence avait été initialement améliorée, l'introduction de dispositions relatives aux marchés publics dans d'autres actes réglementaires de l'Union a posé des problèmes de cohérence juridique.

L'évaluation montre que les directives de 2014 sont cohérentes entre elles et qu'aucune incohérence significative entre les principaux objectifs des directives n'a été constatée (cohérence interne). Toutefois, l'insécurité juridique découle du fait que l'application des obligations en matière de droit environnemental, social et du travail est laissée à l'appréciation des États membres, ce qui entraîne des variations dans leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la cohérence des directives de 2014 avec les dispositions relatives aux marchés publics figurant dans d'autres actes législatifs de l'Union (cohérence externe), l'augmentation rapide de ces dispositions dans les actes juridiques sectoriels allant de l'énergie à la réglementation numérique et environnementale a fragmenté le cadre juridique et a entraîné des incohérences dans la terminologie, le champ d'application et les obligations en matière de rapports. Les pouvoirs adjudicateurs et les parties prenantes mettent en garde contre la complexité et l'incohérence croissantes que provoque la prolifération de cadres juridiques qui se chevauchent et sur les difficultés croissantes à les appliquer dans la pratique.

PERTINENCE

L'évaluation confirme que les directives de 2014 et les objectifs qu'elles visaient à atteindre restent très pertinents aujourd'hui, et, dans certains cas, plus encore qu'en 2014. En particulier, la nécessité de simplifier et de moderniser les marchés publics est d'autant plus importante aujourd'hui, compte tenu des difficultés auxquelles l'Europe est confrontée en matière de compétitivité et des charges administratives globales élevées. La passation de marchés publics de travaux, de biens et de services durables reste urgente compte tenu de l'accélération du changement climatique et des défis environnementaux plus larges. Dans le contexte géopolitique actuel, l'objectif de 2014 consistant à promouvoir un marché intérieur intégré est plus important que jamais pour garantir l'autonomie stratégique et la sécurité économique de l'Europe.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les directives de 2014 sur les marchés publics visaient à garantir une concurrence loyale et l'utilisation optimale des deniers publics, tout en optimisant les résultats sociétaux et en contribuant à la prévention de la corruption. Ces objectifs ont été partiellement atteints.

Malgré les tentatives visant à simplifier les procédures de passation de marchés et à rendre leur utilisation plus souple, les procédures sont perçues comme trop complexes et rigides pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs d'atteindre efficacement leurs objectifs en matière

d’investissement public. L’interaction entre les dispositions relatives aux marchés publics dans la législation sectorielle et les directives de 2014 a créé des incohérences réglementaires qui compliquent encore davantage la passation de marchés publics.

La réforme de 2014 a transformé les marchés publics en un outil stratégique pour la poursuite d’objectifs environnementaux, d’innovation et sociaux, mais le recours aux procédures de passation de marchés pour atteindre ces objectifs reste inégal d’un État membre à l’autre. De nouvelles priorités, telles que la sécurité économique et l’autonomie stratégique, sont apparues, tandis que les inégalités en matière d’accès au marché persistent, et elles sont accentuées par les évolutions géopolitiques récentes.

Malgré des améliorations en matière de transparence, les lacunes en matière de données et les problèmes de qualité, tant à l’échelle de l’Union qu’à l’échelle nationale, entravent l’efficacité de la gouvernance, la prise de décision stratégique et la prévention de la corruption. La complexité croissante des marchés publics nécessite des autorités chargées des marchés publics hautement qualifiées, mais les investissements dans la professionnalisation et le renforcement des capacités, bien que bénéfiques, se sont révélés trop limités à ce jour.

Ces difficultés démontrent que, si les objectifs stratégiques initialement définis ont été partiellement atteints, le cadre actuel en matière de marchés publics manque de souplesse, de cohérence et d’orientation stratégique pour répondre efficacement aux défis actuels et émergents.