

150 milliards ? pour quoi faire ?

10 actions pour faire enfin de la commande
publique un vrai moteur de croissance

Avril 2013

 **INSTITUT**
Thomas More

CKS Public



Fondé en 2003, CKS est un cabinet de conseil, français et indépendant, dédié à la fonction Achats.

Leader de son marché, CKS opère principalement auprès de grandes entreprises internationales, mais également auprès de grands donneurs d'ordres publics.

La pôle « Public » de CKS intègre les compétences en droit des marchés publics, utiles à une appréhension fine des enjeux de transformation des pratiques de gestion de la commande publique.

Paris
21, rue Bergère – F-75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 70618084
Fax.+33 (0)1 45232198

Pour plus d'informations :
www.cks-public.fr – info@cks-public.fr



Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Paris	Bruxelles
20, rue Laffitte – F-75 009 Paris	Rue de la Fauvette, 92 – B-1180 Bruxelles
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30	Tel. +32 (0)2 374 23 13
Fax.+33 (0)1 49 49 03 33	Fax. +32 (0)2 358 56 48

Pour plus d'informations :
www.institut-thomas-more.org – info@institut-thomas-more.org



150 milliards ? pour quoi faire ?

10 actions pour faire enfin de la commande
publique un vrai moteur de croissance



Sommaire

L'Essentiel	Page 6
Un constat sans appel	Page 8
1.1 Des PME injustement traitées	Page 8
1.2 De réelles barrières à l'entrée entravant l'activité économique du pays	Page 8
1.3 Des choix d'attribution dont la justesse et la sincérité laissent trop souvent à désirer	Page 8
1.4 Un pilotage irrespectueux des enjeux portés, une forme d'incurie	Page 9
1.5 Un manque de professionnalisme et de gouvernance des acteurs de la commande publique	Page 9
2. Dix actions pour faire de la commande publique un vrai moteur de croissance	Page 10
2.1 Une dépense publique responsable, mieux maîtrisée, plus accessible	Page 10
Action 1 Réorienter la commande publique vers les PME	Page 10
Action 2 Inviter les donneurs d'ordres à recourir aux PME innovantes	Page 11
Action 3 Intégrer systématiquement un critère RSE dans l'appréciation des offres	Page 11
Action 4 Ouvrir les possibilités de recours à la négociation	Page 12
Action 5 Créer une plateforme 100% publique, centralisant la publicité de tous les marchés publics	Page 12
2.2 Des procédures allégées et d'une plus grande probité	Page 13
Action 6 Simplifier et assouplir les procédures de passation des marchés	Page 13
Action 7 Sanctionner davantage les dysfonctionnements	Page 13
Action 8 Mesurer la performance et la responsabilité des achats publics	Page 14
2.3 Une filière organisée et professionnalisée	Page 15
Action 9 Mutualiser les ressources et les compétences (sans pour autant massifier les achats)	Page 15
Action 10 Qualifier le métier d'acheteur public	Page 15
3. Impact de ces 10 actions	Page 16
Bibliographie	Page 18

L'Essentiel

« Évaluer les services publics, ce n'est donc pas contester leur nécessité. C'est, au contraire, leur donner tous les moyens de leur efficacité et même de leur légitimité. »

François Hollande, 8 janvier 2013

Quand il s'agit de se faire une idée de l'impact de la commande publique sur l'économie française, certaines données parlent d'elles-mêmes : en 2011, quelques 150 milliards d'euros de dépenses¹, soit 7,5% du PIB français, ont été engagés par près de 200 000 acheteurs publics²; les achats publics représentent au bas mot 1,5 millions d'emplois marchands directs et indirects.

Eu égard aux enjeux qu'elle porte, il serait logique que la commande publique figurât en bonne place des leviers d'action des pouvoirs publics sur la croissance. Malheureusement, il n'en est rien. Les pouvoirs adjudicateurs abordent trop souvent l'achat public sous ses dimensions administrative et comptable, sans réelle vision stratégique.

Cet excès de prudence fait passer l'économie nationale à côté de belles opportunités et, malheureusement, se traduit parfois par de graves dysfonctionnements.

Que penser d'une situation dans laquelle les PME, véritable poumon de l'économie française, n'accèdent qu'à la marge à la commande publique alors qu'elles sont le principal gisement de deniers publics, et de création d'emplois ? Les chefs d'entreprises interrogés sont unanimes pour déplorer des procédures lourdes, des situations d'inégalité voire d'injustice dans le traitement de leurs candidatures. Fondamentalement, l'orientation administrative de donneurs d'ordres, insuffisamment sensibles à la dimension économique de la commande publique et à la responsabilité qui est la leur, représente un coût d'opportunité sensible pour la nation.

Pourtant, il est possible de « réveiller la belle endormie ». Il s'agit de prendre le sujet à « bras-le-corps », d'ouvrir le débat (engager des « Etats Généraux » de la commande publique ?) et, certainement, de s'inspirer de l'exemple d'un certain nombre de pays développés...

Alors que la révision des directives européennes relatives aux marchés publics doit s'achever dans les prochains mois, l'objectif de cette étude est de présenter dix propositions d'actions extrêmement concrètes qui, si elles étaient mises en œuvre, permettraient aux achats publics de jouer leur plein rôle dans le développement économique du pays.

Quel est le montant de la commande publique ?

D'après l'Observatoire Economique de l'Achat Public (OEAP), 437 000 marchés ont été passés en 2011, pour 100 milliards d'euros HT.

Ces chiffres sont produits au terme d'une démarche de recensement qui, par définition, est loin d'être exhaustive. Il est ainsi prudent de penser que plus de 20% des marchés passés échappent au dispositif mis en œuvre par l'OEAP.

Seuls les contrats supérieurs à 20 000 euros sont recensés : nous estimons que 15% des dépenses Achats sont effectuées sous ce seuil. Il convient donc d'ajouter près de 38 milliards d'euros au montant communiqué par l'OEAP.

A ce cumul d'achats, pourraient être ajoutées les dépenses engagées par les opérateurs de l'État et les entreprises à capitaux publics qui ne sont pas comptabilisées par l'OEAP, ainsi que celles engagées par les entreprises titulaires de délégations de services publics (par exemple les sociétés autoroutières, SEM, etc.).

Il est donc raisonnable de penser que le montant total de l'achat, sur lequel les pouvoirs publics peuvent exercer un effet de levier, tutoie aisément les 150 milliards d'euros HT.

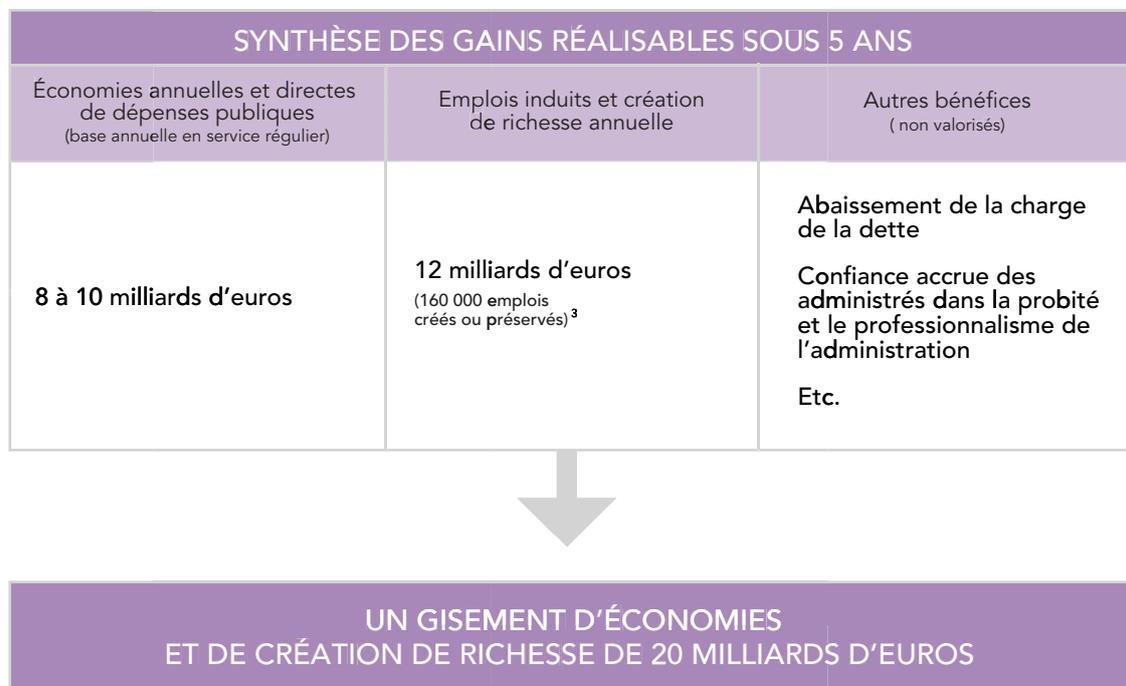
1. Cf. encadré. Il convient de garder à l'esprit qu'Eurostat évalue à 365 milliards le montant de la commande publique française en 2010.

2. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, *Plan National pour des achats publics durables*, 2009. Sont considérés ici les acheteurs des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, mais aussi les établissements publics à caractère administratif (EPA), les offices publics de l'habitat (OPH), les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), les entreprises publiques, les sociétés de service public, etc.

Comme on en lira plus loin le détail (*Partie 3. Impact de ces actions*), le plan que nous proposons, à la fois simple et complet, autorise à court terme 8 à 10 milliards d'euros d'économies annuelles et la création

nette ou la préservation de 160 000 emplois, soit un enjeu de 12 milliards d'euros.

Le schéma ci-dessous synthétise ces gains potentiels :



3. Étant entendu que le PIB moyen par emploi salarié ou non salarié est estimé à 75 000 euros. Source : INSEE, *Comptes régionaux*, édition 2009.

1. Un constat sans appel

La commande publique est absente des débats relatifs au « redressement productif », à la création de croissance, à l'inflexion de la courbe du chômage... Alors qu'elle représente un gisement majeur de création de valeur, elle est, paradoxalement, à certains endroits, un réel frein au développement économique du pays.

Le constat est sévère, il peut s'établir selon cinq axes principaux.

1.1 Des PME injustement traitées

Les PME, véritable poumon de l'économie française (60% du PIB, plus de 80% de la création d'emploi et 63% de l'emploi en France), principales contributrices à l'effort national (Les PME supportent un taux implicite d'imposition de 23% contre seulement 8% pour les entreprises du CAC40⁴), n'ont engrangé que 28% des achats publics en valeur en 2011⁵. Il y a là un déséquilibre qui témoigne d'un traitement « injuste » des petites et moyennes

entreprises et d'un manque d'appréhension, par les donneurs d'ordres publics, de la responsabilité qui est la leur. Ce sentiment d'injustice, teinté d'exaspération, est aujourd'hui largement partagé par des dirigeants de petites et moyennes entreprises, ainsi que leurs collaborateurs et proches. Ils nourrissent une défiance croissante à l'endroit de la puissance publique.

1.2 De réelles barrières à l'entrée entravant l'activité économique du pays

Les achats publics représentent, à certains égards, un poids entravant l'essor de l'économie française. Ainsi :

- Les obligations de publication dématérialisée des marchés publics n'ont pas été accompagnées d'une réflexion quant au support que pourraient utiliser les donneurs d'ordre. Alors que l'objectif initial était de faciliter l'accès à la commande publique, on constate aujourd'hui une dispersion de l'information sur une multitude de sites Internet, obligeant les fournisseurs à financer des services de recherche des marchés qui pourraient les intéresser.

- La complexité et la lourdeur des procédures entraînent une déperdition de temps et d'argent sans véritable valeur ajoutée. Le contrôle nécessaire du bon usage du denier public ne justifie pas un carcan procédural aussi rigide, dont l'efficacité est d'ailleurs toute relative. Nombre d'entreprises, notamment ces PME qu'il faudrait fortifier, ne peuvent se permettre le luxe de répondre à des procédures laborieuses, coûteuses (« coût de transaction » particulièrement élevé⁶) dont l'issue reste trop souvent « incertaine ». Elles se trouvent, de fait, exclues d'une manne qui manque cruellement à leur croissance et à laquelle elles pourraient légitimement revendiquer un droit d'accès.

1.3 Des choix d'attribution dont la justesse et la sincérité laissent trop souvent à désirer

Le déficit de professionnalisme d'acheteurs publics ne connaissant qu'insuffisamment le tissu économique et les entreprises, le confortable refuge qu'offre un cadre réglementaire permettant aux représentants du pouvoir adjudicateur de justifier des décisions à la rationalité économique parfois discutable, la pression que peuvent exercer élus et réseaux d'influence, sont autant de raisons qui peuvent expliquer des choix d'attribution des marchés trop souvent critiquables.

Les voies de recours offertes aux entreprises sont coûteuses, les modalités mêmes de jugement des excès de la puissance publique sont inadaptées. Comment expliquer que les textes réglementaires et les pratiques associées soient, à ce point, en décalage avec la réalité économique des marchés publics et des entreprises qui y répondent ? Si l'utilisation des deniers publics justifie une attention particulière des autorités publiques, il ne peut pas non plus sacrifier la nature économique des marchés publics sur l'autel d'une approche exclusivement administrative.

4. Direction Générale du Trésor - Juillet 2011

5. Observatoire économique de l'achat public, *Recensement des marchés publics 2011 : résultats globaux et résultats concernant les PME*, janvier 2013.

6. Le coût complet moyen, administratif et commercial, d'une procédure formalisée de marché public peut être estimé entre 15K€ et 30K€. Le simple coût administratif et commercial total (« coût de transaction ») pour l'économie française est donc supérieur à 5 milliards d'euros.

1.4 Un pilotage irrespectueux des enjeux portés, une forme d'incurie

Le contribuable, qu'il soit personne physique ou morale, pourra être choqué d'apprendre qu'aucune mesure de la performance de la commande publique, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, n'est imposée aux pouvoirs adjudicateurs⁷. La commande publique représente pourtant, a minima, 7,5% du PIB national, mais aussi des enjeux considé-

rables en matière de développement durable, de service aux administrés...

Un pilotage strict de son efficacité est de toute évidence une exigence à laquelle les pouvoirs publics doivent se soumettre.

1.5 Un manque de professionnalisme et de gouvernance des acteurs de la commande publique

De nombreuses démarches ont été engagées, ces cinq dernières années, visant à professionnaliser l'achat public. Elles ont le mérite d'exister et témoignent d'une prise de conscience réelle, bien qu'insuffisante, des enjeux que porte la commande publique. Ces démarches doivent être confortées, coordonnées mais aussi évaluées.

Typiquement :

- Certaines démarches de massification des dépenses, engagées par de grands donneurs d'ordres publics, manifestement conseillés par des sphères d'intérêts concurrentes de celles qui devraient être servies (grandes entreprises qui recommandent la massification sachant pertinemment qu'elles en seront les premières, sinon les seules, bénéficiaires), génèrent plus d'effets néfastes que de gains probants. Appliquer à la commande publique, composée en grande majorité de dépenses de services et travaux, des schémas d'amortissement de coûts fixes, tels que pratiqués dans l'industrie auto-

mobile, est un paralogisme dangereux, potentiellement contre-productif. Certainement, pour réaliser les objectifs ciblés, est-il opportun d'explorer les voies offertes par une meilleure mutualisation des compétences Achats, un meilleur usage des nouvelles formes de marchés (accords-cadres multi attributaires...), etc.

- Les importants efforts de formation engagés, par de grands ministères ou les principales collectivités, sont louables. Il faudrait cependant qu'ils soient confortés par une réelle reconnaissance du métier d'acheteur public dans les « Référentiels Métiers » de ces institutions. L'achat public ne pourra se professionnaliser que si ses acteurs sont justement valorisés.
- La quasi-absence de tout système d'information Achats (alors même qu'une offre de qualité existe en Europe), au sein des grands donneurs d'ordres publics, n'autorise pas ces derniers à déployer des pratiques modernes et professionnelles.

Tous ces dysfonctionnements pénalisent tout autant les acheteurs publics que les fournisseurs. Pourtant, les achats publics pourraient être un puissant accélérateur de développement économique. Cela est vrai en termes d'emplois, mais également pour l'équilibre des territoires, le développement durable, l'intégration sociale, etc., sans parler des retombées pour l'État en matière de rentrées fiscales !

Certes, les achats publics sont un paquebot difficile à manœuvrer et changer le cours des choses requiert une remise à plat du système nécessitant certaine-

ment un peu de temps. Mais quelques mesures simples, aux effets rapides et tangibles, sont néanmoins possibles. Elles permettraient de renverser la vapeur et de mieux tirer parti du potentiel des achats publics en matière de développement économique et de « redressement durable », à une époque où la France en a particulièrement besoin.

CKS et l'Institut Thomas More identifient dix mesures clefs pouvant générer progressivement sous trois à cinq ans, *a minima*, vingt milliards d'euros d'économies et de création de richesse par an ...

7. Constatant, début 2012, un rapport de 1 à 4 entre ses chiffres et ceux publiés par l'Union européenne, les services du Ministère de l'Economie (OEAP) précisent ne disposer que de valeurs déclaratives, sur un périmètre limité aux seuls engagements sur marchés, établissant la commande publique à 100 milliards d'euros HT.

Dix actions

pour faire de la commande publique un vrai moteur de croissance

L'état des lieux que l'on vient de dresser est sans appel. Il est la preuve que la puissance publique ne dispose pas aujourd'hui d'une vision stratégique qui lui permettrait de faire de la commande publique le moteur de croissance qu'elle devrait être.

En s'appuyant sur des exemples d'initiatives et de réformes faites à l'étranger, les 10 actions proposées ici n'ont d'autre objectif que de dessiner les contours d'une stratégie française de la commande publique appuyée sur trois leviers : une dépense publique plus responsable, mieux maîtrisée, plus accessible ; des procédures allégées et d'une plus grande probité ; une filière organisée et professionnalisée.

2.1 Une dépense publique responsable, mieux maîtrisée, plus accessible

Le premier objectif doit, incontestablement, être de rendre la commande publique plus responsable, plus orientée vers les PME et l'innovation, et de mieux maîtriser les dépenses qu'elle engage. Les 5 actions opérationnelles proposées ci-dessous doivent permettre d'y parvenir.

Action 1

Réorienter la commande publique vers les PME

Au travers d'un authentique *Small Business Act européen* (c'est-à-dire beaucoup plus ambitieux que celui adopté en décembre 2008), un objectif de 38% (en montant) des marchés publics réservé aux PME sera fixé aux donneurs d'ordres (objectif qui pourrait être différencié selon que l'acheteur appartient à la fonction publique d'Etat, territoriale, ou hospitalière). Les donneurs d'ordres publics seront tenus de mesurer leur taux de recours aux PME et ETI par grande nature d'achats (services, fournitures, travaux) et de publier ces statistiques.

Éclairage international

Ouvrir la commande publique aux PME, c'est possible ! Grâce à une politique volontariste (procédures de simplification, plateforme d'information unique, etc.), la Corée du Sud a multiplié par trois le taux d'emprise des TPE et PME sur la commande publique, entre 2003 et 2010. Mais le cas le plus exemplaire reste les États-Unis où le Small Business Act, mis en place en 1953, oblige les administrations à allouer un minimum de leurs marchés aux SME (notion plus restrictive que la notion de PME telle que définie par l'UE). Aujourd'hui, les SME représentent 23% (40% si l'on comptabilise l'obligation qui est faite aux grands fournisseurs de sous-traiter à des SME)⁸ des achats effectués par les agences fédérales ... alors que seulement 18%⁹ des achats de l'Etat français sont attribués à des PME.

Bénéfices

- créer de la confiance, en rendant aux PME le fruit de leurs efforts et impôts (et donc renforcer la justice fiscale) ;
- favoriser l'émergence de champions nationaux, PME et ETI, générateurs d'emplois et capables d'exporter (et donc contribuer à rééquilibrer la balance commerciale et à faire baisser le taux de chômage) ;
- revitaliser des bassins d'emploi, soutenir le développement économique en régions, lutter contre les inégalités territoriales.

8. Source : National Economic Council , *Moving America's small businesses and entrepreneurs forward – Creating an economy build to last*, mai 2012, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/small_business_report_05_16_12.pdf.

9. Source : OEAP, *Recensement des marchés publics 2011 : résultats globaux et résultats concernant les PME*, 7 janvier 2013.

Action 2

Inviter les donneurs d'ordres à recourir aux PME innovantes

A l'intérieur de la quote-part réservée aux PME dans les marchés publics (voir action n°1), 10% des marchés, en montant, seront réservés à des entreprises innovantes (sociétés bénéficiant du label Jeunes Entreprises Innovantes et sociétés bénéficiant du Crédit Impôt Recherche). Chaque donneur d'ordre public sera tenu, dans le cadre de son suivi du recours aux PME, d'isoler spécifiquement le recours aux entreprises innovantes.

Éclairage international

L'exemple britannique est ici le plus intéressant. Le pays a développé dès 2011 un *Small Business Research Initiative* (SBRI), piloté par le *Technology Strategy Board*, pour soutenir ses PME innovantes par l'achat public. Les PME, ainsi identifiées, peuvent vendre leurs projets aux acheteurs publics avant d'en avoir terminé la conception (un délai de 2 ans maximum leur est accordé pour la finaliser). Chaque année environ 600 contrats sont signés.

Bénéfices :

- Conforter les dispositifs existants de soutien à l'innovation (JEI, CIR) et encourager les PME et ETI à s'inscrire dans ces dispositifs.
- A l'heure actuelle, les labels JEI et CIR récompensent les entreprises innovantes uniquement sous l'angle de la fiscalité. Cette action les rendra encore plus attractifs. En effet, les entreprises titulaires de ces labels disposeront d'un avantage compétitif sur les marchés publics et pourront espérer une augmentation de leur chiffre d'affaires.
- Améliorer la qualité des biens et des services acquis par les donneurs d'ordres publics en favorisant ceux incorporant de l'innovation.

Action 3

Intégrer systématiquement un critère RSE dans l'appréciation des offres

Les donneurs d'ordres publics devront obligatoirement apprécier les entreprises candidates à l'aune d'un critère RSE pesant, *a minima*, 5% de la note totale permettant le classement des offres. Ce critère, et les sous-critères qu'il contiendra, pourront ne pas être en lien direct avec l'objet du marché. Une liste fermée de sous-critères types, objectifs et opposables (insertion, politique de rémunération et de formation, etc.), sera définie. Ces sous-critères seront systématiquement évalués lors de la passation d'un marché. D'autres critères RSE, en lien direct avec l'objet du marché (écolabels, clauses d'insertion, etc.) pourront éventuellement être ajoutés pour apprécier les offres des fournisseurs.

Éclairage international

La plupart des pays de l'OCDE intègrent déjà des critères RSE dans l'appréciation des offres faites. La Corée du Sud, par exemple, a mis en place l'*Act on the Promotion of the Purchase of Environment-Friendly Products*, qui oblige les administrations à acheter des produits recyclés ou labellisés E-Mark. Aux États-Unis, les FAR (*Federal Acquisition Rules*) obligent la prise en compte de critères sociaux, en réservant, par exemple, 3% de la commande fédérale aux PME détenues par des vétérans de l'armée américaine ou situées des zones historiquement sous-industrialisées (employant *a minima*, 51% de personnes habitant ces zones).

Bénéfices

- Favoriser les entreprises mettant en œuvre une démarche RSE.
- Favoriser une politique de développement durable, source de croissance à long terme.
- Favoriser les sociétés françaises ou européennes sur des critères objectifs (mise en œuvre d'un « protectionnisme intelligent »).

Action 4

Ouvrir les possibilités de recours à la négociation

La négociation doit passer de l'exception à la norme dans les marchés publics : dans le cadre de la révision en cours des directives européennes, elle sera rendue possible, et fortement encouragée, pour tous les marchés formalisés (c'est-à-dire supérieurs à 15 000 ou 20 000 euros) ; son champ d'application sera incidemment étendu aux appels d'offres. Cette négociation pourra porter tant sur les éléments financiers, techniques que contractuels de l'offre (pénalités de retard, propriété intellectuelle, etc.).

Éclairage international

Contrairement aux membres de l'UE, qui cantonnent strictement la négociation entre les parties contractantes à certains marchés, les procédures négociées sont plus largement utilisées dans les autres pays. Au Japon, une négociation est prévue sur tous les marchés publics lorsqu'aucune proposition ne se situe en dessous du prix plafond fixé par l'organisme contractant. L'autorité contractante peut alors décider de conduire des négociations avec les entreprises candidates, et sans modifier les termes de l'appel d'offre, les amener à revoir leurs offres. Les États-Unis ont une politique encore plus souple en matière de négociation : c'est l'organisme contractant qui décide, au moment du lancement de l'appel d'offre, si la négociation est autorisée ou non. Ce faisant, il se soumet à l'obligation d'informer les parties en cas de modification des termes de l'appel d'offre au cours de la négociation et de leur permettre ainsi d'adapter leur proposition.

Bénéfices

- Diminuer les dépenses publiques globales.
- Améliorer la qualité des biens ou services achetés avec le denier public.
- Favoriser l'accès à la commande publique (particulièrement celui des PME) et renforcer la transparence des procédures de marchés publics et l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Action 5

Créer une plateforme 100% publique, centralisant la publicité de tous les marchés publics

Un portail public d'information centralisera toutes les publicités de marchés, quelles que soient leurs natures (appels d'offres, MAPA, ...), le type d'acheteur public (collectivité, hôpital...) et la zone géographique concernée. Les fournisseurs pourront directement soumissionner en ligne sur ce portail.

Éclairage international

En Corée du Sud, le système PPS (*Public Procurement System*), et sa plateforme électronique *Koneps* lancée en 2002, centralise tous les appels d'offre du gouvernement et des plus grosses collectivités. En 2010, 72% de la commande publique ont été passés via la plateforme *Koneps* (58 milliards d'euros sur 80). Au Royaume-Uni, les administrations sont tenues de publier sur le portail *Contractsfinder* tous les appels d'offre dont les montants sont inférieurs aux seuils européens.

Bénéfices

- Favoriser l'information des fournisseurs, notamment des PME, et faciliter la soumission d'offres.
- Valoriser l'image des achats publics en termes d'impact économique et de transparence.
- Mutualiser les moyens et réduire les coûts de publicité des commandes publiques.
- Disposer de statistiques fiables ainsi que d'outils pour mesurer la performance de la commande publique (ex : nombre de soumissionnaires par consultation, nombre de marchés infructueux, etc.).
- Favoriser le benchmark entre donneurs d'ordres publics.
- Favoriser la constitution de groupements de commandes.

2.2 Des procédures allégées et d'une plus grande probité

En simplifiant les procédures, et en sanctionnant les nombreux dysfonctionnements qui pénalisent les soumissionnaires, on allégera le coût des procédures pour l'économie française, et on rendra la commande publique plus performante et plus juste.

Action 6

Simplifier et assouplir les procédures de passation des marchés

Les contraintes liées au caractère administratif des marchés publics seront allégées afin de faciliter le travail des pouvoirs adjudicateurs, tout comme des soumissionnaires. Si la sécurité juridique doit être un pré-requis à tout contrat engageant des deniers publics, cela ne doit pas se traduire par un zèle réglementaire obligeant les acheteurs à réaliser des tâches purement procédurales, sans aucune valeur ajoutée et ne permettant pas fondamentalement de garantir le respect des grands principes de la commande publique. C'est pourquoi il est proposé, pour les procédures ouvertes, de laisser la possibilité aux acheteurs d'instaurer une présomption de capacité et d'engagement. Les pièces de candidature ainsi que l'acte d'engagement ne seraient alors demandés qu'à l'attributaire provisoire et non plus à tous les candidats. Si celui-ci n'est pas capable de prouver sa capacité et/ou son engagement, le marché ne lui sera pas attribué et l'offre arrivée deuxième sera alors attributaire provisoire. L'objectif est aussi de baisser le coût des procédures de marchés publics pour l'Administration et pour les entreprises candidates.

Éclairage international

En 2011, le Royaume-Uni a lancé une action forte de simplification des procédures de passation des marchés comprenant, entre autres, le lancement de la plateforme électronique *Contractsfinder* permettant aux entreprises d'accéder gratuitement aux appels d'offre publics et de ne publier qu'une fois les informations de présélection. Le temps de gestion de certaines procédures a pu ainsi être réduit de près de 70%. Au niveau local, le *Code of Recommended Practice on Data Transparency* fixe comme objectif aux collectivités de rendre publics tous les appels d'offre au-dessus de 500 livres (580 euros). En Corée du Sud, une seule inscription sur la plateforme *Koneps* suffit pour avoir accès à tous les marchés publics publiés. Les pièces administratives nécessaires à la passation de marchés ne sont demandées qu'une seule fois à l'entreprise, au moment de l'inscription sur *KONEPS*. La Corée estime que les coûts de transaction ont pu être réduits d'un peu plus de 6 milliards d'euros par an...

Bénéfices

- Faciliter l'accès à la commande publique.
- Alléger le coût des procédures de marchés publics pour l'économie française.
- Inciter les entreprises à répondre aux marchés publics, en allégeant le coût de réponse, incidemment, stimuler la concurrence.

Action 7

Sanctionner davantage les dysfonctionnements

Chaque déclaration sans suite sera accompagnée d'une indemnité pour les candidats, dont le montant sera prévu dans les documents du marché. Chaque marché devra s'accompagner d'un engagement minimum de commande. En effet, un besoin mal défini nuit aux principes d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des soumissionnaires. L'absence d'engagement, quant aux montants ou aux quantités de commandes, génère des surcoûts lors de la passation des marchés (les prix offerts intègrent une provision liée à l'incertitude qu'ont les fournisseurs d'amortir les investissements réalisés) mais aussi en phase d'exécution. Les entreprises s'estimant lésées, lors de la procédure de passation d'un marché public, pourront déposer un recours de manière simple, via un formulaire Internet. Ce recours sera automatiquement transmis au tribunal administratif ou à la cour administrative. Le corps des magistrats sera parfaitement indépendant des donneurs d'ordres publics. Les plaignants bénéficieront d'une aide juridictionnelle dans leurs démarches, sans condition de ressources. Une procédure accélérée sera mise en place en cas d'argument probant (par exemple, la sélection d'un fournisseur alors que son concurrent proposait un prix inférieur d'au moins 30% à offre équivalente).

Éclairage international

En Suède, les litiges sont jugés par la Cour Administrative pouvant condamner l'autorité contractante à une amende recouvrée par la *Swedish Competition Authority (Konkurrensverket)*. Cependant, l'autorité contractante doit obligatoirement payer une amende si la Cour administrative n'annule pas le contrat pour préserver l'intérêt général. L'amende ne peut excéder 10% du montant total du contrat. Au Japon, le *Government Procurement Review Board* est l'organe d'évaluation de la pertinence des requêtes formulées par les parties lésées. En principe, le *Board* a 90 jours pour évaluer la requête et remettre ses conclusions à l'*Office of Government Procurement Review*, qui décidera de l'issue de la requête. L'entreprise lésée peut demander à l'instance de bénéficier d'une procédure de recours accélérée, l'*Expedited Review Option*. Après transmission par les parties de leurs argumentaires, le *Board* a 45 jours maximum pour donner ses recommandations et conclusions.

Bénéfices

- Assainir les pratiques de commande publique ;
- Responsabiliser les acheteurs publics et améliorer progressivement les procédures de marchés publics.
- Lever un frein psychologique chez les fournisseurs, motiver leur accès à la commande publique en garantissant l'égalité de traitement de leurs offres.
- Gagner en efficacité en permettant aux acheteurs et aux fournisseurs de se concentrer sur les marchés correspondant à des besoins réels.
- Réaliser des économies, tant du côté des acheteurs publics que des fournisseurs (temps passé), en augmentant la « sincérité » des procédures de marchés et donc en valorisant le travail réalisé par les deux parties.

Action 8

Mesurer la performance et la responsabilité des achats publics

Les pouvoirs adjudicateurs seront tenus de fournir et de publier un reporting annuel exprimant la performance et le caractère responsable des achats publics qu'ils auront réalisés. Entre autres indicateurs, le reporting comprendra :

- le nombre de marchés ayant donné lieu à des recours ;
- le nombre de marchés infructueux ;
- le nombre de marchés sans suite ;
- le ratio entre le montant des éventuels avenants et le montant des marchés ;
- le taux de recours à l'insertion socioprofessionnelle pour les marchés éligibles ;
- le montant et le ratio des marchés attribués, respectivement, à des PME et ETI ;
- le montant des dépenses de fonctionnement par agent et par administré ;
- le bilan carbone des achats, lorsque c'est possible ;
- etc.

Éclairage international

Le Royaume-Uni, qui a mis en place des critères appelés GBS (*Government Buying Standards*), est sans doute l'un des pays les plus avancés en matière de RSE. Ces standards constituent un ensemble de critères mêlant des exigences environnementales (réduction des déchets produits, réduction des émissions de CO2, incitation aux circuits courts, durée de vie d'un produit, etc.) et des critères sociaux (conditions de travail des salariés, commerce équitable, etc.). Un reporting, publié annuellement par le *Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)*, recense ministère par ministère le pourcentage d'achats publics respectant les GBS.

Bénéfices

- Obtenir une vision chiffrée de la réalité des achats publics sur des périmètres donnés.
- Mieux mesurer pour mieux comprendre et mieux agir (c'est-à-dire déterminer les actions correctives qui s'imposent).
- Pouvoir comparer les achats publics français par rapport aux meilleures pratiques européennes et mondiales.
- Renforcer une culture de la performance dans les achats publics.

2.3 Une filière organisée et professionnalisée

Les actions proposées pour une commande publique plus performante et plus responsable, moteur de croissance économique et d'innovation, ne produiront pas les effets structurels escomptés si les ressources et les compétences des acheteurs publics ne sont pas mieux valorisées et exploitées.

Action 9

Mutualiser les ressources et les compétences (sans pour autant massifier les achats)

L'État organisera la mutualisation des ressources et des compétences au sein de centres de services partagés, pilotés par les départements ou les régions. Ceux-ci permettront aux petites collectivités et établissements publics (mairies, SDIS, CCI, préfecture, tribunaux, etc.), n'ayant pas nécessairement les moyens de recruter des acheteurs dédiés, de professionnaliser leurs achats.

Éclairage international

En 2003, le gouvernement allemand a créé le *Kaufhaus des Bundes* (le « magasin du Bund », c'est-à-dire de l'État fédéral), rattaché au Ministère de l'Intérieur. Cette entité centralise online tous les achats de produits standards des différents ministères et agences du Bund. Il permet ainsi d'acheter en plus grandes quantités et d'augmenter le pouvoir de négociation du pouvoir fédéral auprès des fournisseurs. Le gouvernement japonais a mis en place en 2007 une centrale d'achat, l'EPCO (*Equipment Procurement and Construction Office*), pour tous les marchés publics dans le domaine de la défense (équipement, armes et munitions, uniformes, télécommunications, matériel militaire, carburant, etc.). Cette centrale est dotée d'un budget de l'ordre de 10 milliards d'euros (soit un quart des coûts totaux relatifs à la défense japonaise).

Bénéfices

- Réaliser des économies d'échelles sur les coûts de fonctionnement.
- Développer et centraliser les bonnes pratiques.
- Mutualiser les procédures (sans pour autant massifier) pour réduire les coûts de passation et sécuriser celles-ci.
- Faciliter les groupements de commandes, lorsque c'est opportun.
- Mieux calibrer les effectifs et offrir de meilleures rémunérations aux acheteurs publics à budget constant.

Action 10

Qualifier le métier d'acheteur public

Le métier d'acheteur sera systématiquement intégré dans les référentiels métiers des administrations. Il sera dument valorisé par une classification dans le haut des grilles. Le métier d'acheteur public ne pourra être confondu avec un métier d'approvisionneur, de logisticien ou de rédacteur de marchés.

Éclairage international

S'il est vrai que le métier d'acheteur public ne bénéficie d'aucune reconnaissance spécifique dans la plupart des pays de l'OCDE, aux États-Unis, le métier de *Contracting officer* existe et est référencé dans les *Federal Acquisition Rules* (Subpart 1.6). Le niveau requis est un diplôme universitaire équivalent à un Bac+3.

Bénéfices :

- Rendre les achats publics plus attractifs pour les meilleurs éléments.
- Responsabiliser les acheteurs publics en corrélant leur évolution professionnelle à leur implication et à leur performance.
- Faire émerger une profession consciente des responsabilités qui sont les siennes et qui dispose du socle de compétences utile à l'exercice de ses responsabilités (Innovation, recours au Secteur Adapté et Protégé...), à l'instar du secteur privé marchand.

3. Impact de ces 10 actions

Les 10 actions que nous proposons permettront de renforcer l'exemplarité des administrations dans l'usage qu'elles font du denier public et de sécuriser les principes fondamentaux qui président à la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement et transparence). En soi, cela suffirait déjà à les rendre indispensables.

Le tableau ci-après offre une vision synoptique de ce premier type d'avantages des 10 actions.

		Bon usage du denier public	Liberté d'accès à la commande publique	Egalité de traitement	Transparence	Contribution au développement économique	Simplicité / rapidité de mise en œuvre
1	Réorienter la commande publique vers les PME et ETI	↑	↑			↑	↑
2	Inciter les donneurs d'ordres à recourir aux PME innovantes					↑	↑
3	Intégrer systématiquement un critère RSE dans l'appréciation des offres	↑		↑		↑	↑
4	Ouvrir les possibilités de recours à la négociation	↑		↑	↑	↑	↑
5	Créer une plateforme 100% publique centralisant la publicité de tous les marchés publics		↑		↑	↑	↑
6	Simplifier et assouplir les procédures de passation de marchés	↑	↑		↑	↑	↑
7	Sanctionner davantage les dysfonctionnements	↑	↑	↑	↑	↑	↑
8	Mesurer la performance et la responsabilité des achats publics	↑		↑	↑	↑	↑
9	Mutualiser les ressources et les compétences (sans pour autant massifier les achats)	↑	↑	↑	↑	↑	↑
10	Qualifier le métier d'Acheteur public	↑			↑	↑	↑

Ces actions peuvent être mises en place dans des délais raisonnables. Le calendrier de mise en œuvre de certaines d'entre elles peut, d'ailleurs, parfaitement s'inscrire dans celui de la révision des Directives européennes et de leur transposition dans le Code des Marchés Publics français.

Ces 10 actions permettent de valoriser des gisements d'économies tangibles et considérables. S'ils ne peu-

vent pas tous être quantifiés, ceux facilement mesurables représentent a minima 8 à 10 milliards d'euros par an dans un délai de 5 ans.

Ce schéma d'action est susceptible de générer la création ou la préservation de 160 000 emplois, ce qui représente 12 milliards d'euros¹⁰ dans un délai de 5 ans, soit 0,6 point d'impact sur le PIB.

10. Étant entendu que le PIB moyen par emploi salarié ou non salarié est estimé à 75 000 euros. Source : INSEE, Comptes régionaux, édition 2009.

		Gains attendus	Horizon de réalisation
1	Réorienter la commande publique vers les PME et ETI	80 000 emplois créés 	3 ans 
2	Inciter les donneurs d'ordres à recourir aux PME innovantes	40 000 emplois créés 	3 ans 
3	Intégrer systématiquement un critère RSE dans l'appréciation des offres	75 000 emplois préservés 	3 ans 
4	Ouvrir les possibilités de recours à la négociation	Economies induites par une stimulation de la concurrence 3% à 4% de la dépense (4,5 à 6 milliards d'€/an) Gains « qualitatifs » sensibles 	3 ans 
5	Créer une plateforme 100% publique, centralisant la publicité de tous les marchés publics	Emplois créés (PME) Economies induites par une concurrence accrue (non valorisées) 	2 ans 
6	Simplifier et assouplir les procédures de passation de marchés	20 000 ETP économisés au sein de la fonction publique (1 milliard d'€/an) et 20 000 ETP réalloués au sein des entreprises 	5 ans 
7	Sanctionner davantage les dysfonctionnements	Economies induites par une stimulation de la concurrence, une plus grande rigueur de gestion 	
8	Mesurer la performance et la responsabilité des achats publics	1% de la dépense (1,5 milliard d'€/an) ¹¹	
9	Mutualiser les ressources et les compétences (sans pour autant massifier les achats)	5 000 ETP économisés (240 millions d'€/an) 	5 ans 
10	Qualifier le métier d'acheteur public	Economies induites par une professionnalisation accrue des acheteurs 1% de la dépense (1,5 milliards d'€/an) ¹² 	

Les gains directs obtenus grâce à l'amélioration des procédures de passation des marchés publics (négociation, professionnalisation des ressources et mesure de la performance) peuvent être estimés à 5 à 6% du montant total de la commande publique, soit 8 à 10 milliards d'euros.

Les gains pour les administrés, liés à des achats de meilleure qualité et réalisés dans des délais maîtrisés ne sont ici pas chiffrés.

Les bénéfices pour l'économie française, immédiats et à plus long terme, liés à une réorientation de la commande publique vers les PME (y compris innovantes) ne sont ici pas chiffrés. Ils sont cependant multiples et dérivent tous d'une croissance de l'activité économique sur le territoire national (impôt sur les sociétés, charges sociales, impôt sur le revenu et TVA financés par les emplois créés, économie de prestations sociales, réduction de la charge de la dette, etc.).

11. On compte 200 000 acheteurs publics en France, 50 000 autorités adjudicatrices, 437 000 marchés passés par an (Sources OEP, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie). Grâce à un assouplissement des procédures, nous tablons sur le chiffre – que l'on juge prudent – de 15% de réduction de la charge administrative, tant pour les administrations que pour les entreprises, soit 20 000 ETP (Equivalents Temps Pleins) économisés au sein de la fonction publique.

12. Nous considérons que la mutualisation des ressources ferait économiser 5 000 ETP.

Bibliographie

- Yohan BAILLIEUL, « Achats publics dans les services : les PME font jeu égal avec les grandes entreprises », in INSEE, *Les services en France*, 2007
- Gérard BRUNAUD, Service des Achats de l'État, Groupe de travail de la Commission Environnement et Développement Durable de la CGPME, « Politique d'Achats Publics et Développement Durable », 18 octobre 2010
- DARES, *Salaires conventionnels et salaires effectifs*, décembre 2012
- Eurostat, *Public Procurement Indicators 2010*, 4 novembre 2011
- GHK for the European Commission, *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*, septembre 2010
- GÉFIL (Syndicat National de l'Ingénierie Loisirs Culture Tourisme), *Un appel d'offres: combien ça coûte ?*
- Nicolas GUEURY (Synthèse du rapport), *Livre vert sur la modernisation de la politique de l'Union Européenne en matière de marchés publics*, 14 avril 2011
- INSEE, *Tableaux de l'économie française*, édition 2012
- INSEE, *Comptes régionaux*, édition 2009
- Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, *Plan national d'action pour des achats publics durables*, 2009
- OEAP, *Place des PME dans les marchés publics en 2009*, 26 janvier 2011
- OEAP, *Le recensement des marchés publics, Exercice 2010*, 13 décembre 2011
- OEAP, *Place des PME dans les marchés publics en 2010*, 1er mars 2012
- OEAP, *Guide de recensement des achats publics*, version du 2 mars 2012
- OEAP, *Outils pour faciliter l'accès des TPE et PME aux marchés publics, Guide de bonnes pratiques*, décembre 2012
- OEAP, *Recensement des marchés publics en 2011*, 18 décembre 2012
- OEAP, *Recensement des marchés publics 2011 : résultats globaux et résultats concernant les PME*, 7 janvier 2013
- OSEO, *Rapport sur l'évolution des PME en 2011*, décembre 2011
- Réseau Commande Publique, *Favoriser l'accès des PME à la commande publique*, février 2011
- Stéphane SAUSSIER, « L'accès des PME aux marchés publics : une analyse économique », in *Les PME et le droit de la concurrence*, Eyrolles, 2009
- Guy COURTOIS et Pierre RAVENEL, *Réussir un achat public durable – Retours d'expérience et fiches méthodologiques*, 2008
- Journal of International Business and Economics, Yunke HE, Sherry PRICE, Heather BANHAM, Comparative study on SME policy: Canada, United States and the European Union, 01/01/2008
<http://www.freepatentsonline.com/article/Journal-International-Business-Economics/190699979.html>
- National Economic Council, *Moving America's small businesses and entrepreneurs forward – Creating an economy build to last*, May 2012
- Moving America's Small Businesses & Entrepreneurs forward – National Economic Council, The White House, May 2012

Coordination éditoriale : Smartwords

www.smartwords.eu – jerome.delacroix@smartwords.eu

Ont participé à la rédaction de cette étude :

Arnaud Salomon (CKS), Jean-Thomas Lesueur (Institut Thomas More)

**150 milliards ?
pour quoi faire ?**
