

# “RÉSERVER LES MARCHÉS PUBLICS AUX PME FRANÇAISES”

Un leitmotiv au cœur de la campagne présidentielle.



# SOMMAIRE

3	•	Préambule	
6	•	<b>A. Un constat sans appel</b>	
—		Des progrès lents	6
—		Des obstacles qui demeurent	8
—		L'efficacité du modèle allemand	11
13	•	<b>B. Cinq idées reçues sur les PME et les marchés publics</b>	
—		Il est aisé de mettre en oeuvre une « préférence PME françaises » dans les marchés publics	13
—		Les PME sont moins compétitives que les grandes entreprises	14
—		Les PME gagneraient à se regrouper pour répondre aux marchés publics	14
—		Les délais de paiement des marchés publics rebutent les PME	14
—		Acheter local, ce ne sont que des bénéficiaires	15
15	•	<b>C. Recommandations</b>	
—		Communiquer des objectifs et publier des résultats	15
—		Clarifier la notion de PME innovante	19
—		Former les acheteurs publics, changer leur appréhension de l'entreprise	16
—		Mutualiser les ressources et les compétences	17
—		Renforcer les possibilités de recours lorsqu'un marché est attribué à un prix manifestement excessif	18
—		Indemniser les entreprises lorsqu'un marché est résilié pour un motif insuffisamment solide	18
—		Faciliter le versement d'avances	18
—		Faciliter le versement d'acomptes et réduire les délais globaux de paiement	18
—		Accompagner l'effort de simplification des procédures de passation	19
—		Créer une plateforme 100% publique, centralisant la publicité de tous les marchés publics	19

---

## Préambule



Thématique lancinante depuis plusieurs décennies, les difficultés d'accès des PME à la commande publique reviennent au centre des débats de la campagne présidentielle. De l'extrême gauche à l'extrême droite de l'échiquier politique, tous entonnent à peu près le même refrain : « Il faut une préférence pour les PME dans les marchés publics ». “Small Business Act” par ci, clause “Molière” par là, le caractère “tranché” des réponses abordées et la volonté d'asseoir celles-ci sur des lois témoignent d'un constat partagé quant à l'acuité du problème mais aussi d'une méconnaissance des raisons profondes de celui-ci.

Le faible accès des PME à la commande publique est un mal endémique de l'économie française. Cette situation renforce la défiance croissante des PME envers la puissance publique et génère un profond sentiment d'injustice. Les PME sont d'autant plus frustrées qu'il existe un important déséquilibre entre leur participation fiscale au financement de la commande publique et leur accès à celle-ci. Les petites et moyennes entreprises sont pourtant très demandeuses, contrairement à certaines idées reçues. Les trois-quarts des PME numériques affirment ainsi vouloir investir dans le développement de leurs offres destinées au secteur public (Baromètre PME/ETI 2017, réalisé par Syntec Numérique). Elles accèdent aux marchés des collectivités locales, a fortiori lorsque ceux-ci sont d'un faible montant, mais sont particulièrement sous-représentées dans les marchés des services de l'État ou des grands opérateurs publics. La puissance publique fait davantage confiance aux grandes entreprises et ETI (Entreprises de Taille Intermédiaire) qu'aux PME. Une inflexion des mentalités et pratiques s'avère indispensable, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire d'apporter des modifications majeures aux lois existantes.

Les PME représentent un enjeu majeur pour l'avenir : capables d'innover et donc d'exporter, elles sont aussi un vivier pour l'emploi et un moteur puissant pour la croissance. Dans un contexte où nos ETI sont peu nombreuses et nos grandes entreprises vieillissantes, elles sont le ressort et l'avenir de notre économie. Les PME et les TPE (Très Petites Entreprises) représentent 99,8 % des entreprises de France (Insee 2015, « les entreprises en France »). Elles emploient, en 2016, 47,2% des salariés selon l'Insee, 63% des salariés selon Eurostat. Si l'on ne considère que les entreprises à capitaux français, elles représentent la très grande majorité des emplois. **Elles accueillent 86% des contrats d'apprentissage et 87% des contrats de professionnalisation<sup>(2)</sup> et font l'essentiel des créations d'emplois.**

Dans un livre blanc paru en 2013<sup>(3)</sup>, CKS et l'Institut Thomas Moore effectuaient un constat sans appel, qui reste toujours d'actualité : il persiste un deux poids deux mesures dans la commande publique - entre PME et grandes entreprises - créant un coût d'opportunité considérable pour l'économie française. Nos analyses ont d'ailleurs été reprises dans plusieurs publications (Conseil d'Analyse Economique 2015, Ministère de l'Économie et des Finances 2015, Sénat 2016, IFRAP 2016, ...) et font manifestement consensus.

(1) Baromètre PME/ETI 2017, réalisé par Syntec Numérique

(2) DARES 2011 et 2013

(3) «10 actions pour faire enfin de la commande publique un vrai moteur de croissance» - CKS et Institut Thomas More - Avril 2013

Propositions des candidats à l'élection présidentielle 2017  
concernant la place des PME dans les marchés publics

CANDIDAT	PROPOSITIONS
Emmanuel Macron	<p>« Je veux porter rapidement de 30 % à 50 %, en valeur, la part des petites et moyennes entreprises sur les marchés de la commande publique »</p> <p>« Dans les critères pris en compte pour sélectionner les candidats, il y a désormais l'innovation. Avant, sous la politique du moins disant, les plus innovateurs étaient souvent éliminés car plus chers, ce ne sera plus le cas »</p> <p>Emmanuel Macron – Discours à Bercy le 15/04/2016</p>
Marine Le Pen	<p>« Je propose de réserver les marchés publics des collectivités locales aux entreprises qui produisent en France sous réserve que leurs prix ne dépassent pas 25% de ceux des entreprises étrangères ».</p> <p>« Alors qu'elles représentent plus de 95% des entreprises, les PME/PMI ne remportent que 30% des montants des marchés publics. Cette piètre performance et ce décalage sont dus à d'importantes barrières d'entrées principalement administratives et réglementaires, mais aussi au refus imposé par l'Union européenne avec la complicité du gouvernement de réserver l'accès des marchés publics aux PME/PMI français ».</p> <p>« L'accès aux marchés publics des PME/PMI sera simplifié via la centralisation sur un site unique de toutes les commandes publiques et une loi qui donnera priorité aux PME/PMI dans l'attribution des marchés publics de l'Etat et des collectivités locales (équivalent du Small Business Act américain), après renégociation des traités européens qui les empêchent actuellement ».</p> <p>Conférences tenues dans le cadre des élections régionales (2015) et présidentielles (2017) - Site de campagne présidentielle 2017</p>
Arnaud Montebourg	<p>“Je propose de réserver pendant une période de huit ans, le temps que la France se réindustrialise, 80 % des marchés publics des collectivités locales, de l'Etat, de ses hôpitaux, aux PME travaillant sur le sol national. En tout état de cause, si la Commission Européenne prend des mesures de sanction contre la France, nous paierons les amendes”</p> <p>Site de campagne présidentielle 2017</p>
François Fillon	<p>« A l'instar du Small Business Act américain, je propose d'introduire une quote-part d'achats publics significative (jusqu'à 50% de la commande publique) auprès de PME et de start up innovantes. Ce dispositif serait mis en place par un Haut-commissariat à la Transformation Numérique rattaché au Premier ministre. Il s'agira de veiller à ce que l'accès aux marchés publics et le traitement de PME soient équitables »</p> <p>Site de campagne présidentielle 2017</p>
Yannick Jadot	<p>« Je suis favorable à un Small Business act où 50% des marchés publics seraient réservés aux PME/PMI et aux start-up qui emploient localement »</p> <p>Site de campagne présidentielle 2017</p>

CANDIDAT	PROPOSITIONS
<b>Manuel Valls</b>	<p>« Les politiques d'achat public de l'État et de l'ensemble des collectivités publiques doivent servir de leviers de développement pour les TPE et PME. Cela suppose de leur réserver une part significative de la commande publique, comme le font nombre de nos concurrents. Je porterai donc l'idée d'un European Buy Act »</p> <p>« Je renforcerai l'obligation de diviser chaque marché public en lots accessibles aux PME. Je veillerai aussi attentivement au respect des délais de paiement et sanctionnerai effectivement les manquements qui pénalisent particulièrement les petites entreprises dont la trésorerie est la plus fragile ».</p> <p>Mon projet pour la France 2017</p>
<b>Nicolas Sarkozy</b>	<p>« Il faut que la France et l'Europe tirent les conséquences de l'arrivée de Donald Trump, L'Europe ne peut plus être faible ou naïve. Je demande un Buy European Act en faveur des PME ».</p> <p>Campagne des primaires 2016 de la droite et du centre</p>
<b>Jean Luc Mélenchon</b>	<p>« Pour lutter contre les délocalisations et la mondialisation, le Front de Gauche propose de taxer les produits importés en France et issus de productions délocalisés à l'étranger »</p> <p>« Je veux instaurer un protectionnisme solidaire aux frontières pour réindustrialiser le pays, relocaliser les productions et garantir l'accès des marchés publics aux entreprises locales respectant des critères idéologiques et sociaux ».</p> <p>Programme du Front de Gauche pour la présidentielle de gauche - Blog de Jean Luc Mélenchon</p>
<b>Benoît Hamon</b>	<p>« Je suis favorable à ce que 50% de la commande publique aille à nos entreprises (installées en France, ndlr) par le biais de la réservation des marchés publics »</p> <p>« Je propose un Pacte national de la commande publique responsable entre les pouvoirs publics et les entreprises privées, afin d'encourager la création d'entreprises qui combinent performance économique et intérêt général. Ce pacte permettra, en faisant usage des marges de manoeuvre permises par le droit européen, de parvenir à une situation où au moins 50% des marchés publics français bénéficieront à des petites et moyennes entreprises, ou à des structures de l'économie sociale et solidaire. »</p> <p>Site de campagne présidentielle 2017</p>
<b>Sylvia Pinel</b>	<p>« Je souhaite faciliter l'accès des TPE aux appels d'offres des marchés publics, dont une partie devra leur être réservée »</p> <p>Site de campagne présidentielle 2017</p>
<b>Vincent Peillon</b>	<p>« Je pousserai à un Small Business Act européen qui permette de donner une priorité et un soutien aux PME européennes pour tous les marchés publics »</p> <p>Le Monde, 16/01/2017</p>

## A. Un constat sans appel | • | • | • | • |

La part des PME dans les marchés publics représentait, en 2014, 58% du nombre total de marchés attribués, mais seulement 30 % de la valeur totale de ceux-ci<sup>(1)</sup>. C'est beaucoup trop peu. La part des PME dans la valeur totale des contrats publics est d'environ de 50% dans nombre de grands pays comparables à la France. Force est de constater qu'il y a là une exception française qui pèse certainement sur notre dynamique économique.

### Des progrès lents

Depuis le début des années 2000, le droit relatif aux marchés publics a été modifié par les gouvernements successifs, afin de favoriser l'accès des PME à la commande publique. La direction est bonne, mais les mesures prises n'ont pas bouleversé la situation des PME dans l'attribution des marchés publics. Le problème est manifestement profondément ancré.

Quelques mesures « phares » prises ces dernières années :

#### • La dématérialisation des marchés publics

##### Avantages

La dématérialisation, portée par le développement d'Internet, est source de nombreux bénéfices pour les opérateurs économiques, notamment les PME. Elle autorise une large diffusion des avis d'appel à concurrence, elle permet de contourner les coûts et aléas attachés aux envois de plis « papier », elle rend plus facilement opposable la bonne transmission des candidatures et des offres, ...

##### Limites

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'ordres. 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 susceptibles de les intéresser. Tous les donneurs d'ordres publics, en Angleterre, doivent utiliser une unique plateforme de publication (myTenders) des procédures de marchés publics, dès que le montant unitaire de ceux-ci dépasse 25 000 euros.

Les volontés de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics ont été sensiblement pénalisées par la mise en place d'obligations de signature électronique des offres.

Ainsi, une promesse de simplification a été plombée par un dispositif autant inutile que complexe. Fort heureusement, après plusieurs décennies d'inutiles souffrances pour les entreprises, l'obligation de signature électronique des candidatures et des offres a été récemment abandonnée (Décrets relatifs aux marchés publics du 25 mars 2016).

#### • L'allotissement des marchés publics

##### Avantages

Les récents textes relatifs à la commande publique consacrent l'obligation d'allotissement. Ainsi, un donneur d'ordres, sauf justification dûment motivée, ne peut plus attribuer un marché « global » à une unique entreprise. Il doit diviser son marché en autant de lots que d'expertises attendues ou de zones géographiques à servir. Cette mesure permet aux PME de ne plus voir leurs offres comparées à celles des grandes entreprises à l'aune de la seule surface de leurs services mais bien à l'aune de la valeur créée par ceux-ci. Leurs expertises et savoir-faire sont pleinement valorisés. Cette obligation n'est d'ailleurs pas bénéfique qu'aux PME, elle permet aux donneurs d'ordres publics de sortir d'une zone de confort (je confie « tout » à un unique fournisseur) pour revenir à des considérations de performance économique.

(1) Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique - Avril 2016

### Limites

De nombreux donneurs d'ordres continuent de justifier une approche « globalisée » par des contraintes techniques ou financières dont le fondement est très « fragile ». Lorsque le principe d'allotissement est respecté, la granularité de ce dernier n'est pas toujours cohérente avec la structure du marché. Les PME sont trop souvent écartées d'accords cadres dont l'architecture et le périmètre sont incompatibles avec leurs offres de services. Elles sont contraintes à jouer les seconds rôles en sous-traitance ou à passer leur chemin.

### • La simplification du volet administratif des procédures de marchés publics

#### Avantages

Les formalités administratives exigées des candidats aux marchés publics ont été progressivement allégées. Les entreprises consacrent moins de temps à réunir puis compléter les pièces administratives du dossier de candidature. Autant de temps gagné pour optimiser leurs offres commerciales et gérer leurs activités.



Les acheteurs publics économisent un temps précieux en phase d'analyse des candidatures. Ainsi, le Marché Public Simplifié (MPS), dispositif clé du programme « Dites-le nous une fois », permet aujourd'hui à une entreprise de se porter candidate avec son seul code SIRET. Dans la même veine et à l'instar de ce qui est pratiqué dans le secteur privé, la présomption de capacité devient progressivement la règle. Seul l'attributaire d'un marché doit produire l'ensemble des pièces qui attestent qu'il s'est bien acquitté de ses obligations fiscales et sociales.

#### Limites

Si d'importantes avancées ont été réalisées, la production d'une réponse à un marché public reste encore un exercice fastidieux et incertain. La dynamique de simplification doit être poursuivie et soutenue par un effort de conduite du changement. Trop d'acheteurs ignorent les voies de simplification qui leur sont offertes.

De nouveaux textes réforment sensiblement le droit relatif aux marchés publics. Pensés d'abord au sein de la Communauté Européenne (Directives UE 2014), ils sont progressivement transposés en droit français. L'ordonnance du 23 juillet 2015 et notamment ses décrets d'application du 25 mars 2016 intègrent plusieurs mesures favorables aux PME. La direction est bonne, mais il est fort à parier que l'impact de ces mesures ne sera pas à hauteur des enjeux.

#### Quelques inflexions récentes du droit relatif aux marchés publics, favorables aux PME :

- **L'allotissement obligatoire** : L'obligation d'allotissement des besoins est consacrée et devient la règle pour tous les acheteurs. En outre, toute dérogation à ce principe doit désormais être dûment justifiée dans les documents de procédure (MAPA) ou dans les documents de la consultation/rapport de présentation (procédure formalisée).
- **Des possibilités de négociation étendues (procédure concurrentielle avec négociation)** : Le mur des marchés formalisés est passé. Au-dessus des seuils européens, sous conditions, les PME pourront défendre leurs atouts de vive voix et négocier leurs offres avec les acheteurs publics.
- **Des partenariats public-privé mieux encadrés** : Les marchés de partenariat doivent obligatoirement comporter une part réservée aux PME. S'agissant des contrats de concession, les autorités concédantes, qui passent ces contrats, peuvent imposer à leurs concessionnaires de confier au moins 10% des travaux ou services à des PME.

- **Des procédures “allégées”** : la suppression (tant attendue) de l’obligation formelle de signature électronique au stade du dépôt des offres, la présomption de capacité en appel d’offres ouvert, la mise en œuvre du Document Unique de Marché Européen (DUME) ou des Marchés Publics Simplifiés (MPS) devraient sensiblement alléger les charges administrative et financière qui pesaient sur les PME.

- **Des exigences de capacités “encadrées”** : le chiffre d’affaires minimal exigé d’un candidat ne saurait être supérieur à deux fois le montant du marché. Par ailleurs, il est interdit d’écartier un candidat au seul motif qu’il n’a pas de références ou de chiffre d’affaires sur les trois dernières années (cas de sociétés nouvellement créées)

- **Un relèvement du seuil de dispense de procédure** : sous 25 000 euros, les marchés publics peuvent être lancés sans formalités, notamment en matière de publicité. La simplification du formalisme attaché à ces “petits marchés” autorise un dialogue plus “direct”, qui sied mieux au fonctionnement des PME et leur permet de valoriser leurs atouts.

- **La consécration du « sourcing »** : les nouveaux textes autorisent expressément les acheteurs à rencontrer les fournisseurs, notamment les PME locales, en amont de la procédure de consultation, pour prendre en compte leurs contraintes dans la rédaction des marchés. Cette étape doit évidemment se faire dans le respect des grands principes de la commande publique.

## Des obstacles qui demeurent

Pour résoudre les difficultés d’accès des PME à la commande publique, certainement faut-il aller au delà de la seule réflexion relative à l’ingénierie de passation des marchés publics et lever des obstacles dont le ressort est plus d’ordre culturel ou organisationnel.

## Une préférence traditionnelle des acheteurs publics pour les grands groupes.

### 1. Une confiance trop faible dans les PME

Les acheteurs publics ont une forte tendance à privilégier les grands groupes aux PME, notamment lorsque l’enjeu du marché est significatif. Pour un acheteur public, travailler avec une grande entreprise lui donne une impression, bien souvent injustifiée, de sécurité juridique de sa procédure de marché, de ses contrats et de leur exécution. Phénomène psychologique contre lequel il est très difficile de lutter en ne travaillant que sur le volet réglementaire de la commande publique. Il est nécessaire de pondérer l’approche juridico-administrative de la commande publique par une approche « économique » de celle-ci. Les acheteurs publics doivent savoir valoriser les atouts qu’offrent les PME (Innovation, maîtrise du coût global, ...) et non uniquement recourir à celles-ci par obligation ou, pire, par compassion.

### 2. Une orientation « culturelle » vers les grandes entreprises

L’économie française est historiquement marquée par des réflexes très jacobins. Le Commissariat Général au Plan, créé au sortir de la guerre dans un contexte d’« ardente obligation », a permis la création de magnifiques fleurons nationaux qui ont forgé l’identité économique du pays. La contribution des grandes entreprises à la valeur ajoutée du pays est ainsi 48% plus importante en France qu’aux USA<sup>(1)</sup>.

L’État a été ou est actionnaire de 75% des entreprises du CAC 40, c’est souvent le premier client de ces entreprises dont l’âge moyen est de 105 ans. Malheureusement, ces entreprises, à l’instar des Pechiney, Lafarge, Alstom, Technip, quittent de plus en plus le territoire national sans être remplacées ! Celles qui restent voient leur capital progressivement détenu par des actionnaires étrangers. La relève est définitivement à chercher du côté d’un réservoir d’ETI particulièrement « étroit » (cf. Chapitre « Efficacité du modèle allemand »). Il y a nécessité de consolider l’édifice par le bas et de permettre aux PME de devenir ETI, aux ETI de devenir grandes entreprises.

(1) Source INSEE, MGI



### 3. Un « goodwill » injustifié donné aux grandes entreprises

Attribuer un marché public à une grande entreprise c’est aussi, pour l’équipe en charge de passer le dit marché, limiter les risques de critiques internes et externes. La garantie offerte par une « signature » domine trop souvent la considération purement économique qui doit présider aux choix du « mieux disant ». Il y a nécessité de former les acteurs de la commande publique aux techniques de formulation du besoin et d’analyse des offres. Le refuge derrière une « signature » ou une « marque », pour compenser un déficit de définition du besoin, sera certainement moins fréquent.

### 4. Des PME victimes collatérales de politiques de rationalisation des achats publics

Les administrations publiques sont engagées dans des stratégies de performance de l’achat public, trop souvent réduites à la mise en œuvre du seul levier « massification ». Les analyses des offres financières des entreprises sont réduites au seul critère « prix ». L’approche en coût global (allant jusqu’à la prise en compte d’externalités positives ou négatives) doit être développée. Outre son intérêt économique pour le donneur d’ordres, cette approche valorise les atouts des PME innovantes ou expertes.

A l’instar du consommateur qui recherche un commerce de proximité et oblige les enseignes de la grande distribution à repenser leur modèle économique<sup>(1)</sup>, l’acheteur public va devoir penser « mutualisation » plus que « massification » et valoriser le coût global, sinon la valeur globale, de ses acquisitions.

## Un manque de transparence et de contrôle des marchés publics

L’issue d’un trop grand nombre de marchés publics est source de frustration pour le dirigeant de PME. Si les grandes entreprises ont la capacité à « digérer » les incertitudes et aléas attachés aux procédures de marchés publics, les PME reçoivent ceux-ci avec beaucoup plus de violence.

Lorsque les collaborateurs d’une PME répondent à une consultation publique, ils sont sensibles tant à l’investissement particulièrement lourd qui est le leur (le niveau de concurrence est supérieur à celui des consultations du secteur privé, le formalisme est plus lourd), qu’au bon usage du denier public.

Constater qu’un marché a été attribué à un concurrent dont l’offre est deux fois plus chère que la sienne ou répondre à une consultation et voir la procédure arrêtée sans plus d’explication que le simple « intérêt public » sont des situations fréquentes et extrêmement préjudiciables au lien de confiance entre PME et personnes publiques.

Des voies de recours existent, mais elles sont particulièrement lourdes à emprunter et de conséquences. Autant dire qu’elles ne sont pas utilisées par les PME.

Une entreprise qui s’estime lésée peut contester la procédure de passation d’un marché public devant le juge administratif. Elle dispose, pour cela, de trois voies de recours principales :

- > **Le référé précontractuel**
- > **Le référé contractuel**
- > **Le recours en annulation du contrat dit « recours Tarn-et-Garonne », du nom de la jurisprudence ayant ouvert cette voie de recours aux tiers au contrat**

Si les deux premières sont des procédures d’urgence (le juge statue respectivement sous 20 et 30 jours maximum) et ne concernent que la contestation de la procédure de passation, le troisième est une procédure « au fond », impliquant un délai plus long et permet également d’attaquer le contrat lui-même.

(1) La fin annoncée de l’hypermarché - Les Echos 14/03/2017

Seul le respect par l’acheteur d’un délai de suspension de signature permet au candidat évincé de déposer un référé précontractuel. Or, aucune obligation de respecter un délai de « standstill » n’est formulée pour les procédures adaptées. Ainsi ce recours n’est en fait réellement ouvert que pour les procédures formalisées.

On pourrait néanmoins considérer que les candidats évincés ont une autre « chance » de contester la procédure avec le référé contractuel. Cependant, ce dernier est beaucoup plus restrictif quant aux moyens susceptibles d’être évoqués. En effet, seuls peuvent être contestés l’absence totale de publicité, l’absence de publication au JOUE (si celle-ci est obligatoire), la violation du délai de « standstill », la violation de la suspension de signature en cas de référé précontractuel ou la méconnaissance des modalités de remise en concurrence pour les accords-cadres et systèmes d’acquisition dynamique.

Le recours Tarn-et-Garonne, s’il permet de contester les actes détachables du contrat, notamment liés au choix du fournisseur (délibération, signature du marché) et donc des irrégularités lors de l’analyse des offres, présente deux inconvénients majeurs. Tout d’abord, contrairement aux référés, il ne s’agit pas d’une procédure d’urgence, les délais sont donc beaucoup plus longs (plusieurs mois voire années). En outre, le juge ne retient que des moyens tirés de manquements d’une « gravité telle que le juge devrait les relever d’office ». Là encore, cette voie de recours est peu adaptée à un candidat évincé qui souhaite faire valoir ses droits devant une erreur de l’administration.

Au final, en dehors du référé précontractuel, et avec les limites évoquées précédemment, aucune voie de recours ne permet à une entreprise de contester une mauvaise définition des besoins ou une mauvaise compréhension de son offre par l’administration. Si tant est qu’elle ait l’énergie et le temps pour le faire ...

## Des modalités de paiement encore trop « rigides »

### 1. Des avances peu significatives

- Sur un marché supérieur à 50 000 euros HT, l’entreprise titulaire du marché peut recevoir une avance dont le montant est égal a minima à 5% du montant du marché. L’acheteur public peut, s’il le souhaite, fixer un taux supérieur à 5%, mais qui ne doit pas excéder 30% du montant du marché. Un rapport de la mission sénatoriale d’information sur la commande publique datant d’octobre 2015 a suggéré d’augmenter le seuil minimum de l’avance de 5 à 10% du montant du marché public et de rendre celle-ci obligatoire pour les marchés de plus de 25 000 euros. Une mesure proposée pour financer le besoin en fonds de roulement des PME. Dans les faits, pour les marchés concernant les PME, dont le montant est en moyenne peu élevé, une avance de 5% est dérisoire alors que les coûts de mise en œuvre du marché peuvent être conséquents et que les modalités de gestion de la dite avance peuvent s’avérer lourdes.

#### Etude CKS

CKS a étudié l’ensemble des appels d’offres ouverts (85,8%) et procédures concurrentielles avec négociations (14,2%) publiées sur les plateformes marches-publics.gouv.fr (PLACE), achatpublic.com et Mégalis Bretagne dont la date limite d’envoi des candidatures et des offres était définie sur une période courant du 6 au 10 mars 2017 (315 consultations en tout).

Le résultat de cette étude statistique est assez éloquent : 90,3% des marchés étudiés prévoient une avance de 5%, soit le taux minimum imposé aux donneurs d’ordres publics lorsque le montant du marché est estimé être supérieur à 50K€. Quelques rares personnes publiques (Service du Ministère de la Défense, Autorité des Marchés Financiers) montrent des pratiques soucieuses du BFR des entreprises attributaires, notamment si celles-ci sont des PME, et proposent des avances valorisées à 10% voire 30% du montant du marché.

## 2. La question des acomptes

Toute prestation commencée ouvre droit à un acompte qui ne peut pas dépasser le montant des prestations déjà réalisées. Par exemple, si l'entreprise a livré la moitié des prestations attendues, elle a droit à un acompte d'un montant égal à la moitié du prix convenu pour réaliser celles-ci. En réalité, les PME sont confrontées à la difficulté d'obtenir des acomptes mais aussi à la durée parfois excessive d'exécution de certaines missions (du fait de la personne publique). Le problème n'est donc pas tant celui du délai de paiement que celui du délai de facturation. L'agenda de la personne publique et ses procédures de réception du service fait sont parfois bien plus « lourds » que ceux du donneur

d'ordres privé. Combien d'entreprises doivent subir des retards conséquents d'exécution liés à un changement de mandature au sein d'une collectivité, à une modification du périmètre de compétences de tel ou tel service de l'État ?

## 3. Des retards dans les délais de paiement

Si la mise en œuvre du Système d'Information comptable de l'État (Chorus) a créé des situations délétères pour les finances de nombreuses entreprises, le délai moyen de paiement des marchés publics tend plutôt à baisser. Même s'ils sont inégaux d'une personne publique à l'autre, des progrès significatifs ont été réalisés. La dématérialisation des processus de facturation et de règlement participe fortement d'un meilleur respect des délais réglementaires.

## L'efficacité du modèle allemand

Le dynamisme économique de l'Allemagne s'explique en grande partie par la solidité et la vigueur de son « Mittelstand » - littéralement « classe moyenne » - l'équivalent de notre tissu de PME. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le dynamisme de ce « Mittelstand » :

**Une culture de l'entreprise** présente depuis la naissance de la République fédérale allemande en 1949. Les entreprises ont une même vision des relations sociales, partagent un système de valeurs, comme l'explique Isabelle Bourgeois dans son ouvrage « PME allemandes, les clés de la performance » : « une autonomie entrepreneuriale, sens des responsabilités individuelles et collectives, goût de la performance, amour du travail bien fait, respect de la parole donnée, engagement dans le présent et l'avenir ». C'est ce qui caractérise le « capitalisme rhénan », ancré dans une culture économique fondée sur des valeurs protestantes. Les entreprises s'inscrivent davantage qu'en France dans le long terme. Elles cherchent davantage à développer leur patrimoine pour le transmettre qu'à réaliser des plus-values, dans un contexte de fiscalité sur la transmission du patrimoine bien plus favorable en Allemagne qu'en France<sup>(1)</sup>. La majorité des entreprises allemandes (plus de 95 %), sont familiales, encore aux mains des familles fondatrices. Ces « champions cachés » conçoivent des produits à haute valeur ajoutée, dans des secteurs pourtant globalisés comme l'automobile, la chimie ou la construction mécanique.

**Un maillage très fort entre les différents acteurs** : l'entreprise allemande bénéficie d'un réseau de partenariats dense, qu'ils soient locaux, nationaux ou mondiaux. Le système économique allemand fonctionne comme un écosystème, où il existe un dialogue social développé et une vraie relation de confiance avec les « partenaires » sociaux, les branches professionnelles, les collectivités locales. Les sociétés bénéficient du support, en particulier commercial, de l'ensemble des services de l'Etat et d'acteurs privés. Elles agissent de manière structurée et coordonnée entre elles pour plus d'efficacité. Le « Mittelstand » a également une forte dimension régionale. L'Etat fédéral permet aussi une répartition précise des rôles en matière économique. L'Etat fédéral assure les conditions générales favorables au développement de l'économie, alors que les Länder orientent les programmes fédéraux vers les secteurs jugés prioritaires. Le poids des Länder en matière de politique économique n'a cessé de croître, du fait de leurs compétences dans les domaines des infrastructures essentielles aux entreprises, comme les transports, les communications et l'énergie.

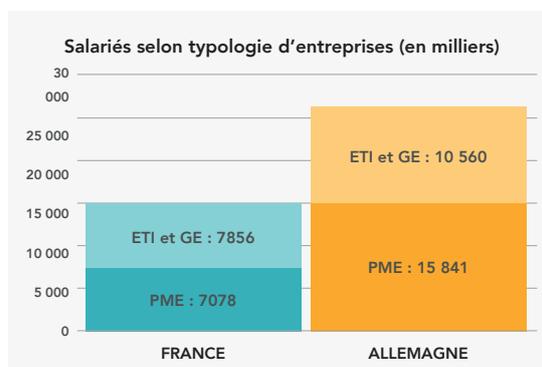
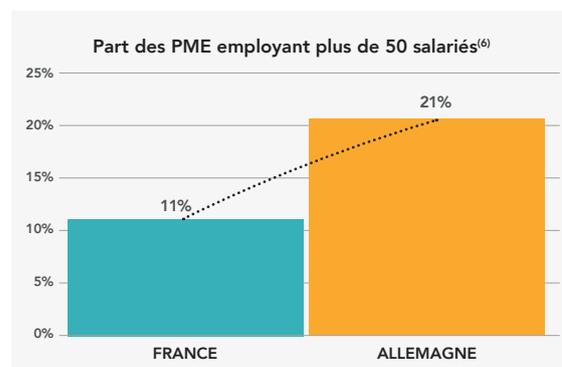
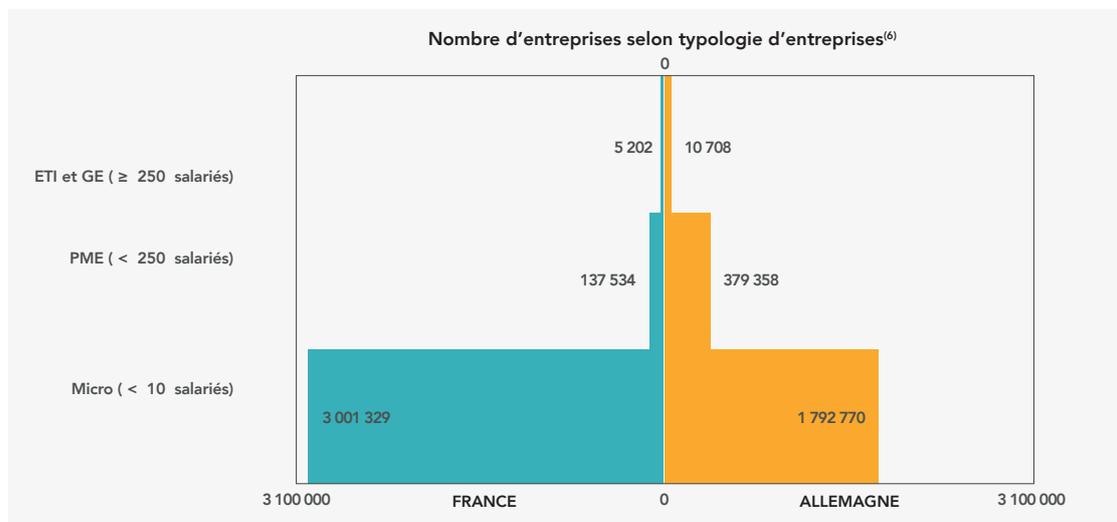
(1) Uniquement 14% des ETI françaises restent dans le giron familial alors que 59% des ETI allemandes font l'objet d'une transmission (Source METI 2016)

Les décisions prises au niveau des Lander allemands dépendent le plus souvent du domaine régalien en France. Les petites entreprises allemandes peuvent en plus s'appuyer sur un solide réseau de Caisses d'épargne (« Hausbank »), de banques mutualistes locales ou de banques régionales qui fonctionnent comme un guichet unique offrant crédits bancaires ou garanties, tout en jouant un rôle d'intermédiaire avec le niveau régional (*Land*) ou le niveau fédéral (*Bund*).

**Les comparaisons chiffrées avec l'Allemagne** sont assez éloquentes et montrent la marge de progrès qu'il reste à faire en France :

- 3,1 millions d'entreprises emploient 15 millions de salariés en France, alors que 2,2 millions d'entreprises emploient 26,4 millions de salariés en Allemagne<sup>(1)</sup>. En d'autres termes, le nombre moyen de salariés par entreprise est deux fois et demi plus élevé en Allemagne qu'en France.
- Alors que l'on dénombre près de deux fois plus de micro-entreprises (<10 salariés) en France qu'en Allemagne, les moyennes entreprises (> 10 salariés) sont près de trois fois plus nombreuses en Allemagne qu'en France...
- 21% des PME allemandes comptent plus de 50 salariés, alors qu'uniquement 11% des PME françaises atteignent cette taille.

- Quand nos ETI et GE emploient 53% des salariés français, leurs homologues n'emploient que 40% des salariés allemands<sup>(3)</sup>.
- L'Allemagne compte 6 000 ETI nationales alors que la France n'en dénombre que 3 100<sup>(2)</sup>.
- 30 des 100 premières entreprises européennes sont françaises, 27 sont allemandes.
- Les entités ou pouvoirs adjudicateurs français ont publié 41 301 (50 mds €) consultations au JOUE en 2015 contre 28 544 (25 mds €) pour leurs homologues allemands sur la même période (Ce qui témoigne d'un allotissement des marchés bien plus fin en Allemagne qu'en France)<sup>(4)</sup>.
- Le délai moyen de prise de décision de l'acheteur entre la publication de l'offre et l'attribution du contrat est de 92 jours en France, contre 58 en Allemagne<sup>(5)</sup>.



(1) OCDE - 2013

(2) BPI France - Octobre 2015

(3) Forbes - 2016

(4) Commission Européenne, Public procurement indicators - 2015

(5) Commission européenne, Public procurement performance per policy area - 2014

(6) OCDE Structural Business Statistics (ISIC Rev. 4) - 2016 et Eurostat News Releases - 2015

### Un « Small Business Act » européen ou à la française ?

C'est une rengaine que l'on entend à chaque élection présidentielle depuis dix ans : instaurer un « Small Business Act à la française », c'est-à-dire un programme, inspiré des Etats-Unis, qui vise à renforcer la part d'achats publics accordée à des PME. Le « Small Business Act » américain, 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 définie par l'Europe). Il facilite l'accès aux marchés publics en leur réservant entre 23% et 40% de l'achat public américain (si l'on comptabilise l'obligation qui est faite aux grands fournisseurs de sous-traiter à des SME). En favorisant les PME nationales, l'Etat fédéral soutient par la même occasion l'innovation locale et permet aux petites entreprises de concurrencer les grandes et de s'internationaliser. Grâce à des mécanismes d'achats et d'aides publiques, couplés à des exemptions fiscales, des géants technologiques ont émergé, symboles de la réussite américaine.

En Europe, un premier « Small business Act » a été adopté en juin 2008, à l'initiative de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel, reflétant la volonté de la Commission de reconnaître le rôle essentiel joué par les PME dans l'économie européenne. Il fixe des objectifs « génériques » d'accès accru des PME à la commande publique mais ne prévoit pas de traitement privilégié celles-ci ; l'Union Européenne refusant de transgresser les accords conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

La bonne volonté européenne se heurte aux politiques protectionnistes de plusieurs grands partenaires économiques (USA, Chine, ...) et invite nos dirigeants politiques à se pencher sur les voies d'une meilleure réciprocité dans l'accès aux marchés publics.

Un sujet qui reste donc toujours au cœur de l'actualité, et constitue un enjeu de la présidentielle de 2017.

## B. Cinq idées reçues sur les PME et les marchés publics

Les raisons profondes qui expliquent le faible accès des PME à la commande publique ne sont pas forcément comprises et sont, plus ou moins volontairement, mises sous le boisseau. Les idées reçues, quant aux difficultés rencontrées par les PME, ont le cuir épais. Voici cinq assertions, fausses ou inexactes, souvent véhiculées.

### Il est aisé de mettre en oeuvre une « préférence PME françaises » dans les marchés publics.

**FAUX** Arnaud Montebourg a fait de cette idée le fer de lance de son programme présidentiel : réserver 80% des marchés publics aux PME françaises. Mais favoriser les entreprises concourant aux marchés publics selon leur taille ou leur localisation est contraire aux principes de libre accès la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. Principes consacrés par plusieurs traités internationaux signés par la France ainsi que par la législation française.

En effet, au niveau international, l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) conclu en 1994 dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pose le principe que toutes les Parties prenant part à l'accord sont tenues d'accorder aux produits et services de toute autre Partie à l'Accord et à ses fournisseurs un traitement "qui ne sera pas moins favorable" à celui qu'elles accordent à leurs produits, services et fournisseurs nationaux.

Certains Etats ont obtenu des dérogations et instauré des quotas, comme les Etats-Unis, le Canada ou la Corée du Sud, mais pas l'Union Européenne. Il serait en revanche plus compliqué, juridiquement, d'obtenir ces dérogations pour la France, car cela nécessiterait l'accord de la totalité des autres membres de l'Union Européenne (UE). Une réforme interne serait aussi nécessaire, car il faudrait modifier la Constitution française. En 2003, le Conseil constitutionnel a en effet reconnu une valeur constitutionnelle au libre accès et à l'égalité de traitement des entreprises.

### Les PME sont moins compétitives que les grandes entreprises.

- **FAUX** Avancer que les PME sont moins compétitives que les grandes entreprises est l'explication idéale pour justifier qu'elles accèdent difficilement à la commande publique et proposer comme remède de leur réserver un traitement de faveur.

De fait, les PME sont fréquemment bien plus compétitives que les grandes entreprises. Leur structure de coûts est moins lourde, elles disposent d'une expertise qui leur permet d'être plus productives mais aussi de créer plus de valeur pour le Client. Les PME françaises peuvent être cependant pénalisées lorsqu'elles sont mises en concurrence avec des sociétés étrangères qui échappent à l'impôt grâce à une ingénierie fiscale (ex: Brand fees / Royalties versés par les sociétés de conseil anglo-saxonnes à leurs maisons mères). Les PME investissent 6,4 % de leur chiffre d'affaires dans les dépenses intérieures de R&D, contre 2,6 % pour les grandes entreprises (Source DIRDE 2011)

Leur taille, leur agilité et leur mode de gouvernance les autorisent à prendre des risques et leur permettent d'adapter leur offre beaucoup plus vite à l'évolution de la demande.

### Les PME gagneraient à se regrouper pour répondre aux marchés publics.

**FAUX** Les PME n'ont que rarement un problème de capacité financière ou technique, leur interdisant de répondre seules aux marchés publics. Pour que la surface financière d'une PME soit jugée insuffisante, il faut que son chiffre d'affaires soit inférieur à deux fois le montant du marché auquel elle répond. Ce qui est somme toute assez rare. L'obligation d'allotissement faite aux pouvoirs adjudicateurs valorise les expertises techniques des PME et les conforte dans leur capacité à exécuter au mieux les marchés pour lesquels elles se portent candidates.

Demander aux PME de se regrouper c'est préjuger d'un déficit de capacité qu'elles n'ont pas. C'est entretenir l'idée fausse qu'elles seraient moins solides ou moins capables que les grandes entreprises. C'est aussi les inviter à prendre des risques qu'elles ne souhaitent pas prendre :

- i. Transfert de savoir-faire commercial ou d'expertise opérationnelle vers des concurrents
- ii. Lourdeur de la coordination entre les membres du groupement, dérives de coûts
- iii. Défauts d'exécution liés à un partage des tâches entre entreprises aux méthodes et aux standards qualité divers
- iv. Confusion des responsabilités en cas de contentieux
- v. ...

### Les délais de paiement des marchés publics rebutent les PME.

**INEXACT** Bercy place les retards de paiement en tête des difficultés rencontrées par les PME. Selon l'Observatoire des délais de paiement, les délais clients des TPE représentent 41 jours de chiffre d'affaires en 2015, alors que ceux des PME de taille plus importante s'élèvent à 52 jours, soit 11 jours de plus. Les délais de paiement touchent 1/3 des PME. Si la mise en œuvre du Système d'Information comptable de l'État (Chorus) a créé des milliers de situations ubuesques et délétères pour les finances de nombreuses entreprises, le délai moyen de paiement des marchés publics tend plutôt à baisser. Le problème des délais de paiement, outre qu'il ne soit pas le plus prégnant pour les entreprises, est certainement mal formulé. Fondamentalement, si les entreprises reconnaissent la qualité des créances des donneurs d'ordres publics, elles sont confrontées à la difficulté d'obtenir des acomptes, au faible montant de ceux-ci et à la durée parfois excessive d'exécution de certaines missions (du fait de la personne publique). Le problème n'est donc pas tant celui du délai de paiement que celui du délai de facturation (cf Enquête conduite par CKS).

Selon l'étude trimestrielle d'Altare (réseau Dun & Bradstreet) parue en 2016 sur les comportements de paiement des entreprises en France et en Europe, au cours du 1er trimestre 2016, les retards de paiement reviennent à 12,6 jours, en recul d'une journée sur un an. Pour remédier aux retards de paiement toujours trop nombreux, les pouvoirs de sanction de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ont été renforcés par la loi Sapin 2, votée en 2016. Elle a porté de 375 000 à deux millions d'euros le montant des amendes administratives encourues, dans le cas de non-respect des délais de paiement. Enfin, les entreprises, à l'instar des services des impôts, n'hésitent plus à exercer leurs droits à indemnités en cas de retard de paiement des sommes qui leur sont dues.

## Acheter local, ce ne sont que des bénéfiques.

**FAUX** Notre personnel politique est évidemment, et de façon tout à fait logique, soucieux d’orienter la commande publique vers les opérateurs économiques locaux. Ceux qui créent des emplois et s’acquittent d’impôts localement. La mise en œuvre d’une politique d’« achat local » fait cependant face à plusieurs difficultés.

- Le respect de la loi : le principe de liberté d’accès à la commande publique ne permet pas de mettre en place des critères d’attribution fondés sur l’implantation géographique des candidats. Autrement dit, il n’est en principe pas possible de favoriser l’accès des PME locales à la commande publique, même s’il existe quelques dérogations.
- Un problème de définition du mot « local ». Quel sens lui donner ? Doit-on considérer le périmètre géographique de compétences de l’administration, le bassin d’emplois, le territoire national, l’Union Européenne ?
- Un problème de définition de « l’entreprise locale ». Quel sens lui donner ? Est-ce une entreprise qui produit localement ? Est-ce une entreprise qui s’acquitte de l’impôt localement ? (Comment considérer un véhicule Toyota dont la part produite sur le territoire français est supérieure à celle d’un véhicule Renault ?)
- Dans quelle mesure un achat local peut-il être considéré sur un espace économique autre que celui sur lequel nous avons des accords de libre-échange, soit l’espace économique européen ? L’enjeu n’est-il pas plutôt de nous assurer d’une réelle réciprocité d’accès à la commande publique entre grandes zones économiques (USA, Chine, UE, ...), et d’éviter de créer des tensions inutiles avec nos partenaires européens ? De ce point de vue, la mise en œuvre d’une version plus ambitieuse du Small Business Act européen de 2008 nous paraît être la seule réforme réglementaire qui vaille la peine d’être poursuivie.
- Le déficit de concurrence ou de libéralisme économique ne risque-t-il pas de peser sur l’innovation, la qualité de service ou le prix ?
- La justification d’un achat local ne risque-t-elle pas d’être avancée pour masquer des pratiques de favoritisme ou clientélisme ?

## C. Recommandations

Nous proposons dix actions indispensables, pour une inflexion sensible des conditions d’accès des PME à la commande publique française.

### 1. Communiquer des objectifs et publier des résultats

Si les acheteurs publics savent qu’un recours accru aux PME serait souhaitable, ils ne sont pas invités de façon suffisamment « volontaire » et claire à amender leurs pratiques. Plutôt que de tenter de définir de nouveaux outils réglementaires, dont la faisabilité et la recevabilité sont discutables, nous suggérons de piloter des objectifs et de créer une dynamique autour de ceux-ci. Si l’indicateur est très aisé à produire, trop peu de donneurs d’ordres publics suivent aujourd’hui la part de leur dépense confiée à des PME. Nous regrettons que le profil (TPE, PME, ETI, GE) des entreprises titulaires des contrats publics ne soit pas l’une des données essentielles que l’acheteur public aura obligation de publier, début octobre 2018, lorsque ce volet « Open Data », de la récente réforme des marchés publics, entrera en vigueur. Une évolution de cet article (Article 107 du décret Marchés Publics) est souhaitable. Elle permettrait, outre un gain de transparence, une véritable émulation entre donneurs d’ordres publics, assise sur des données chiffrées.

N.B. Nous avons déjà formulé cette recommandation dans le livre blanc publié en Avril 2013.

## 2. Clarifier la notion de PME innovante

Les PME innovantes font l'objet d'une attention toute particulière. L'État souhaite que 2% de la commande publique soient orientés vers ces entreprises (Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi). Les efforts (et dépenses) déployés par BPI, French Tech et autres Business France témoignent d'une volonté politique forte de développement d'entreprises du numérique et de nouvelles technologies. Là où le bât blesse, c'est que le nécessaire effort de définition (préalable) d'une PME innovante n'a pas été réalisé. La définition proposée aux acheteurs publics est assez absconse « *Une entreprise innovante est une entreprise pouvant intéresser des acheteurs publics par des fonctionnalités innovantes susceptibles d'améliorer la qualité et le coût complet des missions de services publics. Un achat innovant est un achat de produit ou service nouveau (ou sensiblement amélioré) pour satisfaire un nouveau besoin ou améliorer la réponse à un besoin existant<sup>(1)</sup>* ». Difficile dans ce contexte, pour l'acheteur public, de mesurer son taux de soutien à l'innovation et de piloter l'objectif de 2% qui lui est assigné. Difficile également de comparer ses pratiques à celles des autres pouvoirs adjudicateurs en l'absence de référentiel commun. Nous suggérons de préciser un objectif chiffré qui soit associé à des critères opposables (ex : CIR, CII, Brevet, Récompense, ...), quitte à définir un objectif plus large adossé à une définition plus extensive de la notion d'innovation.

## 3. Former les acheteurs publics, changer leur appréhension de l'entreprise

Le métier d'acheteur doit être systématiquement intégré dans les référentiels métiers des administrations. Il doit être valorisé par une classification dans le haut des grilles de salaires. Il faut mieux délimiter le métier d'acheteur public au sein des organisations et le distinguer plus clairement des métiers d'approvisionneur, de logisticien ou de rédacteur marchés. L'enjeu est de faire émerger une profession consciente des responsabilités qui sont les siennes, et qui dispose du socle de compétences utile à l'exercice de celles-ci (Modélisation financière, accès à l'innovation, recours au secteur adapté et protégé, ...).

Le déficit de culture économique de nos concitoyens n'épargne pas la puissance publique. Il se traduit notamment par des pratiques d'achats défavorables aux PME. La connaissance de l'entreprise et, plus fondamentalement, des grands paramètres économiques doit être développée, tant en formation initiale que continue. Il est important de souligner que les mêmes maux produisent les mêmes effets très franco-français au sein des grandes entreprises françaises (Les PME françaises n'accèdent qu'à 20% des achats des grandes entreprises françaises ...).

Il existe un vrai impératif de professionnalisation des acheteurs et de mobilité entre secteurs privé et public.

Au delà, pour éviter les cahiers des charges et les stratégies d'achat « hors sol », il est essentiel que les pratiques de « sourcing » (échanges avec les fournisseurs en amont de la procédure) mais aussi de pilotage des relations contractuelle et d'audit dans les locaux des fournisseurs (échanges avec les fournisseurs en cours d'exécution des marchés) se généralisent. Les coûts et pertes d'opportunités induits par une méconnaissance des processus internes aux fournisseurs, notamment les PME, pourraient être sensiblement diminués.

---

(1) DIRECCTE - 2016

## 4. Accompagner l'effort de simplification des procédures de passation

Nous recommandons, dans notre livre blanc, publié en 2013, d'étendre sensiblement le champ d'usage de la négociation. C'est un outil particulièrement utile à l'acheteur public mais aussi le moyen privilégié d'un dialogue qui permette de dépasser les éventuelles réserves qu'ont acheteurs publics et PME à travailler ensemble.

L'introduction récente de possibilités accrues de négociation, via la réforme du droit relatif aux marchés publics, est une excellente chose. Nous recommandons de poursuivre le travail de simplification des conditions et modalités de recours à la négociation. Par exemple, le nécessaire passage par une phase de candidature est une contrainte sans réel bénéfice, qu'il serait opportun de supprimer. Nous recommandons également d'accompagner, de former, les acheteurs publics de telle sorte qu'ils s'approprient les nouveaux outils mis à leur disposition et prennent la pleine mesure de l'évolution leur mission. La négociation doit être utilisée en respectant son objet, elle n'est pas une étape supplémentaire de la procédure de marché, à laquelle l'acheteur public se soumet bon gré mal gré. Ainsi, si l'objet de la négociation est de permettre l'amélioration des offres des soumissionnaires, ceux-ci doivent être guidés et entendus. Un simple courrier lapidaire, offrant au soumissionnaire la possibilité de soumettre une nouvelle offre, ne crée pas grande valeur et entretient le sentiment de frustration d'entreprises qui considèrent qu'on ne leur donne pas toutes les chances d'optimiser leurs offres. Dans la même veine, une invitation à traverser la France pour une séance de négociation de 45 minutes, à une date et heure imposées, confirmée 96 heures avant sa tenue, altère plus le lien de confiance entre PME et donneurs d'ordres que le contraire.

Certaines mesures de simplification ont généré des effets de bord, qu'il s'agit de corriger. Ainsi et à titre d'exemple, le décret du 25 mars 2016 a modifié le champ d'intervention des Commissions d'Appels d'Offres (CAO) pour les collectivités territoriales. L'intention est bonne puisqu'il s'agit de fluidifier et accélérer les procédures de passation des marchés, mais aussi de responsabiliser les acteurs de la commande publique.

Cependant, les procédures relatives aux marchés de services sociaux et autres services spécifiques ainsi que celles négociées sans publicité ni mise en concurrence, ne sont plus soumises à l'intervention de la CAO. L'essence même des CAO est de garantir la bonne utilisation des deniers publics, en associant les élus, opposition comprise, au choix des titulaires des marchés. Il pourrait être judicieux de revenir à la finalité de la CAO et d'assurer qu'un contrôle démocratique soit réalisé sur les dépenses importantes, quelle que soit la procédure de passation du marché retenue.

## 5. Mutualiser les ressources et les compétences

La mutualisation des ressources et des compétences au sein de « centres de services partagés » (CSP), à une échelle locale ou régionale, permettrait aux donneurs d'ordres n'ayant pas nécessairement les moyens de recruter et former des acheteurs, de professionnaliser leurs pratiques d'achats. Ces plateformes locales ou régionales pourraient être le point d'ancrage de solutions innovantes, plus éco-responsables ou simplement de rupture donc moins coûteuses. Elles seraient le vecteur favorisant l'entrée de nouveaux entrants sur des marchés insuffisamment concurrentiels.

Nous pensons que cette dynamique vertueuse de mutualisation, outre les économies de fonctionnement qu'elle peut générer, stimulera le recours aux PME et, paradoxalement, rationalisera les velléités de massification, délétères pour les PME.



## 6. Renforcer les possibilités de recours lorsqu'un marché est attribué à un prix manifestement excessif

Trop de marchés sont aujourd'hui notifiés au mépris de deux obligations fondamentales, supposées s'imposer à tout acheteur public :

- Un bon usage du denier public
- Une expression claire du besoin

Ainsi, il est anormal, *a fortiori* en temps de disette, qu'une offre répondant au besoin puisse être rejetée au bénéfice d'une autre dont le montant est sensiblement supérieur. Soit une offre est anormalement basse, soit elle répond aux exigences minimales (donc au besoin) et doit être départagée de ses concurrentes à l'aune de critères de performance « additionnelle » dont la valorisation ne saurait justifier un écart de prix conséquent. Pour ne pas être confronté à un doute, au moment de l'attribution d'un marché, quant à la capacité de telle ou telle PME à servir le besoin, l'acheteur public doit préciser ses exigences et muscler les engagements contractuels. Pénaliser de façon injustifiée l'offre technique d'une PME, pour compenser la compétitivité de son offre financière, ne saurait être une solution. Celle-ci est malheureusement monnaie courante.

Nous avons proposé, dans notre livre blanc publié en avril 2013, de créer une procédure de recours simplifiée et accélérée (via internet) en cas d'attribution d'un marché à une entreprise dont l'offre est plus de 30% au dessus d'une offre concurrente jugée recevable (et donc répondant au besoin).

## 7. Indemniser les entreprises lorsqu'un marché est résilié pour un motif insuffisamment solide

Les PME n'ont pas les forces marketing et commerciales dont disposent les grandes entreprises. Répondre à une consultation publique est un investissement lourd, générateur d'effort et de stress. Les procédures déclarées sans suite et les marchés résiliés pour des raisons insuffisamment solides représentent un coût d'opportunité considérable et sont sources de frustration pour les dirigeants de PME. Des voies de recours et d'indemnisation doivent être proposées. Il n'est pas concevable qu'un changement de mandature au sein d'une collectivité ou qu'une modification du périmètre de compétences de tel ou tel service de l'État, prévus de longue date, justifient de déclarer sans suite un marché ou de la résilier sans autre motif.

## 8. Faciliter le versement d'avances

Nous suggérons de fixer à 10% le montant minimum de l'avance accordée au titulaire d'un marché public et de piloter, via la publication des données essentielles, les pratiques des donneurs d'ordres publics au delà de leur obligation.

Il est à noter que le titulaire, ce qu'il fait le plus souvent, peut refuser le versement de l'avance.

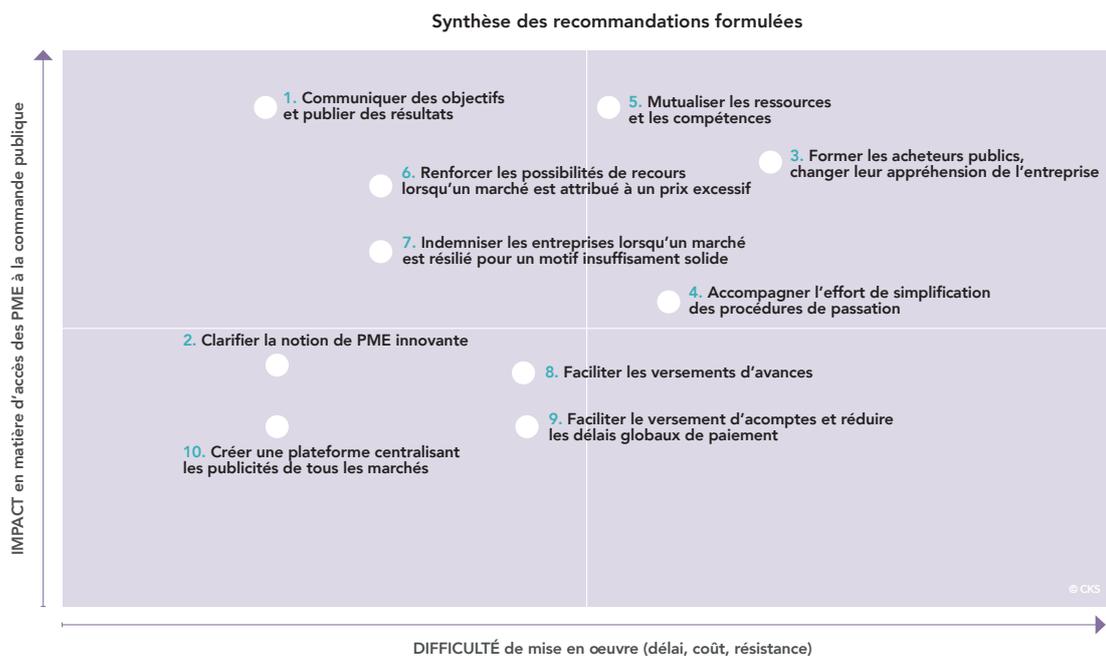
## 9. Faciliter le versement d'acomptes et réduire les délais globaux de paiement

Pour les marchés de services, notamment de prestations intellectuelles, nous suggérons d'imposer le versement d'un acompte en cas de dérive calendaire, en cours d'exécution, du seul fait de la personne publique. Ce, uniquement si le report de la date de constat du service fait conduit à une augmentation supérieure à 50% de la durée initiale d'exécution du marché. Le montant de cet acompte est versé nonobstant toute notion de service fait et est fixé à 50% du montant des prestations commandées.

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

Un portail d'information public doit centraliser toutes les publicités relatives aux consultations en cours, quels que soient le profil de l'acheteur public (collectivité, hôpital...) et la zone géographique concernée. Les fournisseurs pourront directement soumissionner en ligne sur ce portail. Une telle mesure pourrait favoriser l'information des fournisseurs, notamment des PME, et faciliter la soumission d'offres. Ce portail permettrait également de mutualiser les moyens et de réduire les coûts de publicité des commandes publiques. Enfin, il aurait l'avantage de 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...).

Proposition que nous avons déjà formulée dans notre livre blanc publié en 2013.





34, rue de Cléry 75002 PARIS

[www.cks-public.fr](http://www.cks-public.fr)

**Contact presse :** Enora Dalibot  
enora.dalibot@cks-public.fr  
Tel : 01 70 61 80 80

---

Arnaud Salomon, François Collineau et Maxance Barré  
ont participé à la rédaction de ce livre blanc.  
CKS remercie Stéphanie Comte et Thomas Abgrall pour leur contribution.