



# PME et marchés publics

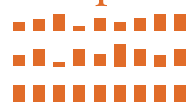
observatoire des pme



## PME et marchés publics

**Regards sur les PME** est édité par l'Agence des PME,  
72, avenue Pierre-Mendès-France, 75914 Paris Cedex 13.  
Tél. : 01 58 50 74 23. Mél : [observatoire@agencedespme.fr](mailto:observatoire@agencedespme.fr)  
Numéro 5, juin 2004. ISSN 1761-1741.  
Imprimé en France par Graphoprint. N° d'imprimeur xxxxxxxx.  
Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 2004.  
Directeur de la publication : Didier Havette. Coordination : Claire Genevey.  
Conception et réalisation : Contours, Paris.

observatoire des pme



L'Observatoire des PME considère que la diffusion la plus large des informations qu'il édite concourt à ses missions. Il autorise donc la reproduction, et les citations, sous réserve que soit systématiquement mentionné son nom, « Observatoire des PME », ainsi que le nom de la revue dont il est l'éditeur, *Regards sur les PME*.

# La relation PME et marchés publics est emblématique des tensions naturelles que connaît toute action publique

**Christian Marbach**  
Président

*N'importe quelle étude traitant des relations entre marchés publics et PME, petites et moyennes entreprises, court le risque de l'utilitaire excessif: présenter la réglementation, les modes d'emploi, les formalités, les recours, les délais de paiement, etc. comme du politiquement banal: la « rencontre » entre la collectivité publique, ici acheteur mais qui ne perd pas pour autant les autres attributs très généraux de la puissance publique, auxquels il se doit d'être extrêmement attentif, et la petite entreprise, dont la stricte appréciation économique souffre trop souvent de l'a priori politique.*

*Un marché public est d'abord un marché, c'est-à-dire un contact traduit en contrat entre un acheteur et un vendeur attentifs à trouver le juste équilibre et en particulier le juste prix pour un bien ou un service. Dans cette relation, comme dans toute relation économique, c'est le « client » qui a raison et qui est moteur pour définir ses besoins et gérer les moyens dont il dispose. On peut certes trouver des conjonctures historiques ou des théories économiques proposant des « ateliers nationaux » ou des volontés keynésiennes d'accroître la « demande publique », mais, même inscrit dans une demande globale importante ou exagérée par rapport à un équilibre raisonnable des finances publiques, un marché public est d'abord une opération décidée par un client qui affiche des besoins, et qui cherche à les satisfaire aux meilleures conditions pour ses mandants.*

*Ce souci d'obtenir les meilleures conditions pour l'acheteur est amplifié, dans le cas de l'acheteur public, par d'autres motivations ou obligations. Obligation, celle de veiller bien entendu à l'honnêteté absolue de la transaction, à la transparence de l'information, à l'équité des comparaisons, etc. etc. On sait combien les tentations sont innombrables en ce domaine chez l'acheteur comme chez le ou les offreurs, et dans les romans de Balzac, les pièces de Marcel Pagnol, tout comme dans la réalité, on voit tous les jours que, au sein de modestes communes comme au sein des plus puissantes organisations, si la seule précision des formalités n'est pas capable de garantir l'honnêteté des comportements, du moins l'est-elle davantage que l'à-peu-près.*

*Obligation, aussi, ou du moins motivation essentielle, celle de ne pas oublier d'autres critères que le seul prix quand il s'agit de comparer des offres. L'affichage du « mieux-disant » ramène, là aussi, à l'honnêteté parfois et à l'intelligence toujours ; on sait combien la prise en compte simultanée de multiples critères juxtaposés peut conduire à des résultats variables, quand le poids respectif de chaque critère est contesté, ou même quand il ne l'est pas mais que le qualitatif ne veut pas se réduire au quantitatif. La docimologie des jurys d'examen n'est pas une science, tout juste une pratique : il en est de même pour le travail des Commissions d'achat, même si les degrés d'incertitude dus à la méconnaissance partielle de certains nouveaux acteurs ou de certaines nouvelles technologies sont parfois très réduits.*

*Motivation, enfin, et c'est là où l'on retrouve nos chères « PME », celle qui consiste à vouloir non seulement vérifier « par obligation et devoir » que tous les acteurs potentiellement capables de répondre à un appel d'offres ont pu en connaître l'existence, mais aussi à vouloir par volonté politique que les petites ou les moyennes entreprises se voient attribuer leur « juste part » (?) des marchés, pour qu'elles puissent se développer « raisonnablement » (?) et ne pas voir leur rôle limité à celui de fournisseur du consommateur final ou de sous-traitant « prisonnier » (?) des grandes entreprises. Les points d'interrogation que je place derrière des termes souvent employés dans ce type de discours (et donc souvent repris dans des discours politiques ou des exposés de motifs) n'ont de ma part aucune signification péjorative. Ils permettent simplement de signaler la difficulté qu'il peut y avoir, globalement comme cas par cas, à donner des réponses précises à des souhaits légitimes.*

*Légitime, donc, et d'abord, la volonté de l'État d'adopter et de perfectionner en permanence un « code des marchés publics » assurant l'incontestable besoin de transparence, d'honnêteté, d'efficacité, etc. etc. Lois, décrets, règlements, jurisprudence, contrôles sont indispensables, comme le sont leur compréhension et leur affichage.*

*Légitime, bien sûr, le souci de l'État d'inscrire le suivi des opérations de marchés publics dans un système utilisant pour le mieux les nouvelles technologies d'information et de communication. Si l'on peut contester l'emploi excessif du terme de « dématérialisation des marchés publics », on se doit cependant d'approuver la volonté de leurs responsables de réaliser grâce à ces technologies des économies de gestion et même de promouvoir ainsi des progrès économiques globaux.*

*Légitime, et nécessaire, le besoin de l'État d'agir en ce domaine comme en bien d'autres en cohérence avec les engagements qu'il a pris. Par exemple les engagements européens, ou internationaux, en terme de commerce, ce qui place « nos entreprises françaises » dans une situation très ouverte en théorie face à des milliers d'autres entreprises (mais aussi face à d'autres marchés, et cette vision potentiellement exportatrice n'est pas du tout traitée dans notre étude). Par exemple, aussi, l'organisation territoriale qui se modifie au gré des mouvements de décentralisation et déconcentration, ou l'organisation institutionnelle qui change au gré des évolutions le périmètre des entreprises publiques ou établissements publics.*

*Légitime, enfin, le souci de l'État de savoir à qui sont attribués ces (ou ses) marchés publics (notre étude souligne à plusieurs reprises que la connaissance qu'il a de leur répartition est, tout compte fait, assez médiocre – ce qui est paradoxal à notre époque de traitement électronique de l'informatique), et de réfléchir pour voir si les différents acteurs économiques, et donc les PME bien sûr, en sont aussi logiquement qu'il convient les attributaires non pas seulement dans l'examen d'une opération ponctuelle (cent mètres de voirie à remettre en état, un toit d'école à couvrir après une tempête, une session de formation d'agents municipaux à assurer, une bibliothèque à réapprovisionner, etc.) mais dans une vision à long terme attentive aussi à l'évolution de l'ensemble des acteurs économiques.*



*Le problème des marchés publics, et en particulier l'examen de la relation entre ces marchés publics et les PME, est donc assez emblématique des tensions naturelles que connaît toute action publique.*

*Équilibre entre le long terme et le court terme. Équilibre entre l'ouverture obligatoire et parfois indispensable (à l'étranger, à l'Europe, à de nouveaux acteurs économiques, à de nouvelles technologies, à des nouvelles propositions) et la si rassurante sécurité que donne la proximité (celle de votre voisin, ou celle de l'entreprise qui emploie vos électeurs, celle donc d'une « discrimination positive »). Équilibre entre la nécessité des réglementations « forcément » plus complexes de jour en jour, censées garantir un meilleur prix mais parfois porteuses de coûts induits importants, et celle de la rapidité des décisions et des actions, parfois suspectée mais, aussi, souvent génératrice d'économies globales.*

*Équilibre, enfin, entre les textes et les pratiques. Les nouvelles possibilités imposées ou proposées, aux acheteurs publics comme aux entreprises, ne seront porteuses de progrès que si les différents organismes en cause, côté acheteurs comme côté vendeurs ou prescripteurs, se les approprient avec intelligence, utilisant les nouveaux degrés de liberté ainsi offerts pour le bénéfice mutuel de tous les intervenants.*

*La qualité de l'étude présentée par notre publication, comme la volonté affichée dans toutes les tribunes qui l'accompagnent, et dont je veux ici remercier vivement les auteurs qui en ont fait, effectivement, des tribunes « libres » mais toujours constructives, nous laissent espérer que le progrès voulu par les textes se traduira bien en progrès sur le terrain.*



# Sommaire

Introduction

## **La relation PME et marchés publics est emblématique des tensions naturelles que connaît toute action publique**

Christian Marbach, *président*

## **PME et marchés publics**

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

Sommaire

10

### L'ÉTUDE

	<b>Préambule</b>	17
<b>I</b>	<b>LES MARCHÉS PUBLICS EXERCENT UN EFFET D'ENTRAÎNEMENT CERTAIN SUR L'ÉCONOMIE DE NOTRE PAYS</b>	19
<b>1.</b>	<b>L'importance des marchés publics rend nécessaire une réglementation précise et efficace</b>	21
	1.1. La France s'est dotée progressivement de règles pour la passation des marchés publics	21
	1.2. Le nouveau code des marchés publics	22
<b>2.</b>	<b>Avec un volume annuel de 120 milliards d'euros en 2003, les marchés publics ont représenté 10 % du produit intérieur brut</b>	23
	2.1. Aucune description statistique et économique complète de ce volume annuel n'est possible aujourd'hui	23
	2.2. Les commissions spécialisées des marchés examinent un volume annuel de marchés publics de 18 milliards d'euros	23
	2.3. Le recensement économique des marchés publics rend compte d'un volume annuel de 29 milliards d'euros	25
	2.4. Les deux tiers (20 milliards d'euros) du chiffre d'affaires du secteur travaux publics (chiffres FNTP) sont réalisés pour le secteur public	25
	2.5. L'Observatoire de la commande publique : un outil de suivi très attendu	26
<b>3.</b>	<b>Les données disponibles mettent en évidence une participation des PME aux marchés publics supérieure aux valeurs habituellement annoncées</b>	27
	3.1. Les PME participent significativement aux marchés publics d'État et de collectivités locales concernés par le recensement économique des marchés publics	27
	3.2. Les chiffres du bâtiment et des travaux publics confirment une part minimale de 30 % environ pour les PME	28
	3.3. Les chiffres de la Banque du développement des PME	30

<b>4.</b>	<b>Les délais de paiement raccourcissent progressivement</b>	32
4.1.	Ce raccourcissement est observé au niveau de la clientèle de la BDPME	32
4.2.	Les délais de paiement du secteur public se rapprochent ainsi de ceux du secteur privé	33
<b>II</b>	<b>LES ATTENTES DES PME EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION</b>	35
<b>1.</b>	<b>Simplifier, informer, réduire les délais de paiement</b>	37
1.1.	Les procédures d'accès à la commande publique sont estimées complexes par les PME	37
1.2.	La simplification de ces procédures était donc une priorité	37
<b>2.</b>	<b>La réforme du code des marchés publics</b>	38
2.1.	Une réforme en deux étapes	38
2.2.	La réforme a apporté simplification et transparence	38
2.3.	Dématérialisation et modernisation des procédures	41
2.4.	Les financements et l'instauration d'un délai global de paiement	44
2.5.	Des dispositifs anciens concernant les PME ont été actualisés	45
<b>3.</b>	<b>Les principales conséquences des réformes pour les PME</b>	48
3.1.	Le relèvement des seuils des marchés à procédure adaptée est favorable aux PME	48
3.2.	L'utilisation des nouvelles technologies améliore l'accès des PME aux marchés publics	48
3.3.	L'instauration d'un délai global de paiement	49
3.4.	Les avances et les acomptes	49
<b>III</b>	<b>LES MARCHÉS PUBLICS EN EUROPE ET AUX ÉTATS-UNIS</b>	51
<b>1.</b>	<b>Les marchés publics européens</b>	53
1.1.	Impact sur l'économie: 1429 milliards d'euros et 16 % du PIB de l'Union	53
1.2.	Place des PME dans les marchés publics en Europe	54
1.3.	Les obstacles rencontrés	55
1.4.	La politique européenne en matière de marchés publics	56
<b>2.</b>	<b>L'exemple américain</b>	56
2.1.	L'accès des PME aux marchés publics	57
2.2.	Les marchés publics américains sont réservés aux PME à l'intérieur de certains seuils	58
2.3.	La réservation partielle du marché aux PME	58
2.4.	Obligation est faite aux grandes entreprises de sous-traiter à des PME une partie des marchés dépassant un seuil déterminé	58
2.5.	La SBA a organisé sur le territoire des prestations de conseil et assistance aux PME, notamment en matière de marchés publics	58

## CONCLUSION

59

### Annexes: Informations issues de l'activité « financement des commandes publiques » de la Banque du développement des PME

Annexe 1. Financement des créances publiques: le rôle de la BDPME	61
Annexe 2. Les paiements reçus et les délais de paiement à la BDPME	63

## LA TRIBUNE

1. Les mesures du nouveau code des marchés publics en faveur des entreprises, <i>Jérôme Grand d'Esnon</i>	75
2. La dématérialisation des marchés publics: un nouveau moyen d'accès à la commande publique encore trop méconnu des PME, <i>Jean-François Roubaud</i>	77
3. Réforme des marchés publics: un nouveau défi pour les PME-TPE, <i>Michel Franck</i>	80
4. La réglementation des marchés publics: une chance pour les PME, <i>Jérôme Michon</i>	84
5. PME et marchés publics: droits et pratiques, <i>Jean-Marc Peyrical</i>	88
6. Marchés publics et petites entreprises: le champ des possibles, des espoirs et des craintes, <i>Jean-Claude Condou</i>	92
7. Un regard sur l'évolution réglementaire de la commande publique, <i>Anne-Christine Levavasseur</i>	97
8. Aider les PME à bénéficier d'un accès équitable aux marchés publics, <i>Jérôme Giacomoni</i>	100
9. La centrale d'achat: opportunité ou menace pour les PME? <i>Jean-Paul Rouffignac</i>	101
10. Jeunes entreprises innovantes: le développement par le marché, <i>Emmanuel Leprince</i>	103

## LES COMPLÉMENTS

1.	Auteur, contributeurs, remerciements	107
2.	Méthodologie générale de l'étude	108
3.	Sites Internet	109
4.	Lexique, sigles	112
5.	Bibliographie	121
6.	Table des illustrations	123

## L'OBSERVATOIRE DES PME

<i>Présentation</i>	126
<i>Méthode</i>	127
<i>La recherche universitaire</i>	128
<i>Publications : Regards sur les PME, le Portail des PME, www.portailpme.fr</i>	129
<i>Les membres : la Banque du développement des PME et la Caisse des dépôts et consignations</i>	130





# PME et marchés publics





# PRÉAMBULE

L'objectif de cette étude est de déterminer la position des PME en tant que fournisseurs du secteur public : quelle est leur part dans le volume de 120 milliards de marchés publics annuels ? Quelles sont les caractéristiques des marchés obtenus par les PME ? Quelles sont les attentes des PME pour faciliter leurs relations commerciales et administratives avec les acheteurs publics et donc pour développer leur chiffre d'affaires avec ce secteur, et en quoi les deux réformes successives (2001 et 2004) du code des marchés publics ont-elles pu ou peuvent-elles contribuer à améliorer leur position à l'égard des marchés publics ? Sur ce dernier point, il est précisé dès à présent que l'analyse des conséquences pour les PME du nouveau code des marchés publics, qui a été promulgué récemment, est un des aspects, importants, de cette étude, mais n'en est pas l'objet unique.

Dans la première partie de cette étude, nous avons cherché à dresser un panorama chiffré des marchés publics afin d'en apprécier l'ampleur, et de mesurer la part réalisée par les PME. La deuxième partie porte sur les attentes des PME en matière de simplification administrative et sur les réponses apportées par le nouveau code. Enfin, dans la troisième partie, le regard est porté sur les aspects européens des marchés publics et sur les spécificités du modèle américain.

Avant d'aborder cet ouvrage, il convient de signaler les difficultés rencontrées pour collecter les données quantitatives publiques détaillées sur les marchés publics et sur les entreprises qui en bénéficient. Ces difficultés s'imposeront également au lecteur, qui ne devra pas s'étonner de l'hétérogénéité des informations produites et analysées, tant en ce qui concerne les sources mêmes de ces informations (sources publiques, privées) que les dates de référence (il a fallu pour certaines données remonter à 1998), ou encore les définitions variées de ce qu'est une PME.

- Ainsi, à l'heure actuelle ni en France ni en Europe, on ne connaît avec une précision suffisante les marchés publics et la place que les PME y occupent. Des recensements économiques existent, mais ils ne sont pas exhaustifs car ils ne concernent généralement que les marchés les plus importants en montant, et ne permettent pas une analyse aussi fine que souhaitable. La réforme du code des marchés publics, qui prévoit que l'acheteur public publie, chaque année, la liste des marchés qu'il a attribués avec le nom de l'attributaire, et qui prévoit aussi la création de l'Observatoire de la commande publique, doit pouvoir améliorer cette situation.

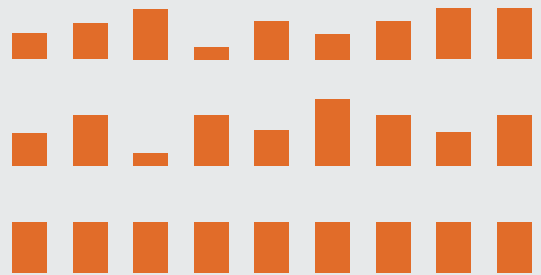
- Ainsi, dans cette étude, sont considérées comme des PME les entreprises qui emploient moins de 250 salariés. Ce critère recoupe une partie seulement de la définition européenne actuelle et future de la PME<sup>1</sup> (mais aussi celle du nouveau code des marchés publics (NCMP) en son article 89); en effet, la définition complète intègre une notion de seuil maximal de chiffre d'affaires et de non-appartenance à un groupe. Une grande partie des statistiques recueillies utilisaient elles-mêmes cette définition « réduite ». Nous avons donc, en toute connaissance de cause, commis une « impasse » dans les regroupements et analyses qui suivent.

Malgré ces difficultés et cette hétérogénéité, il a paru possible d'effectuer des rapprochements, de comparer des données et d'extrapoler à partir d'hypothèses explicitées au sein même de l'étude. Dans ces conditions, nous sommes parvenus à des résultats qui, pour une partie d'entre eux, peuvent paraître étonnants, mais sont cependant suffisamment étayés pour être annoncés; il n'en reste pas moins qu'une suite logique de cette étude à l'avenir sera de confirmer, grâce aux instruments de suivi de la commande publique qui doivent être mis en place en 2004, la pertinence des résultats obtenus à ce stade.

1. Cf. lexique.

# L'étude

I. Les marchés publics exercent un effet d'entraînement certain sur l'économie de notre pays





Par leur volume et par leur nature, les marchés publics exercent un effet d'entraînement certain sur l'économie de notre pays. Les chiffres qui sont présentés dans cette partie proviennent de différentes statistiques publiées par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, par des organisations professionnelles comme la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), et par la Banque du développement des PME (BDPME). Même incomplets, ces chiffres permettent d'établir ou de confirmer trois constats :

- les marchés publics représentent une dépense totale annuelle de l'ordre de 120 milliards d'euros et jouent un rôle économique significatif ; leur importance rend nécessaire une réglementation précise mais efficace,
- la place des PME dans les marchés publics, malgré l'imprécision des données exploitables, paraît supérieure aux valeurs habituellement annoncées,
- les délais de paiement du secteur public sont, **en moyenne**, proches de ceux du secteur privé.

## 1. L'IMPORTANCE DES MARCHÉS PUBLICS REND NÉCESSAIRE UNE RÉGLEMENTATION PRÉCISE ET EFFICACE

### 1.1. La France s'est dotée progressivement de règles pour la passation des marchés publics

En France, la définition et le champ de l'expression « marchés publics » ont été formalisés progressivement par les pouvoirs publics parallèlement à l'établissement de règles et de lois de plus en plus précises et détaillées, regroupées aujourd'hui dans le code des marchés publics.

Ce code définit ainsi les marchés publics : ce sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services (article 1<sup>er</sup> du nouveau code des marchés publics). Par personne de droit public, il faut entendre l'État, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ce sont les collectivités locales et leurs établissements publics qui passent la majorité des marchés : environ 57 % du montant total des marchés. Les marchés publics sont des

contrats écrits, sauf pour quelques marchés à procédure adaptée de faible montant (« achat sur facture »).

Mais, en raison même de la nature publique des marchés, qui impose des modes de passation, de comptabilisation et de paiement particuliers et rigoureux, ce domaine a toujours souffert d'un manque de lisibilité. Les textes législatifs et réglementaires sont devenus, au fil des années, trop nombreux, et quelquefois incohérents : cela a pu conduire à des situations préjudiciables tant pour les décideurs publics que pour les entreprises, surtout pour les petites et moyennes entreprises.

En effet, même si certaines PME travaillant régulièrement avec le secteur public ont appris à maîtriser leurs relations avec ce secteur, beaucoup connaissent des difficultés pour offrir leurs prestations à des clients publics, par manque d'information ou de moyens techniques pour obtenir ces informations.

## 1.2. Le nouveau code des marchés publics

Pour lever ces obstacles, et dans un souci d'harmonisation avec les textes européens, le code des marchés publics a été entièrement réorganisé. Les travaux de refonte ont débuté dans les années 90 en concertation avec les confédérations et fédérations professionnelles. Ils ont abouti dans un premier temps au décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 ; cette nouvelle réglementation entrant en vigueur six mois plus tard, le 9 septembre 2001.

Le nouveau code des marchés publics (NCMP), considérablement allégé, a pour objectif de favoriser l'accès des PME aux marchés publics : en levant les obstacles administratifs notamment pour les dossiers de candidature (plus besoin de fournir des justificatifs, seule une attestation sur l'honneur suffit) ; en intégrant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information ; en fixant de nouveaux seuils pour des procédures adaptées ; en instaurant un délai global de paiement ; en encourageant le recours à des mesures déjà existantes comme l'allotissement.

Cependant, après l'entrée en vigueur du NCMP, de nouvelles modifications ont été jugées nécessaires. D'une part pour se rapprocher des directives européennes (notamment concernant les seuils d'application des procédures), et d'autre part pour rendre le code plus souple et plus transparent tant pour l'acheteur public que pour les entreprises et laisser davantage de liberté dans la négociation. Le nouveau décret n° 2004-15, portant code des marchés publics, a été promulgué le 7 janvier 2004. Il était applicable dès le 10 janvier 2004. Les principaux changements concernent les seuils d'application des procédures, et les nouvelles règles de publicité et de négociation.

## 2. AVEC UN VOLUME ANNUEL DE 120 MILLIARDS D'EUROS EN 2003, LES MARCHÉS PUBLICS ONT REPRÉSENTÉ 10 % DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

Les marchés publics ont un fort impact sur l'économie puisque, selon le site Internet du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « les différentes formes de commandes publiques<sup>2</sup> » représentent 120 milliards d'euros, soit 10 % du PIB en 2003.

Ils exercent une sensible influence sur l'économie et constituent de ce fait, un levier économique efficace pour l'État. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans un débat sur le rôle des marchés publics comme instrument de politique économique, mais il est clair que, par exemple, nombre de marchés passés concernent des secteurs utilisant des technologies de pointe (cf. ci-dessous paragraphe 2.2, les marchés publics examinés par les commissions spécialisées des marchés) et que, de ce point de vue, ils ont un effet d'entraînement sur la recherche-développement.

### 2.1. Aucune description statistique et économique complète de ce volume annuel n'est possible aujourd'hui

La mesure du rôle économique des dépenses de l'État serait facilitée par l'existence de statistiques détaillées. Toutefois, il ne semble pas exister de données publiées analysant dans son intégralité la composition du volume total de 120 milliards d'euros. Notre analyse s'appuie sur des statistiques établies par les commissions spécialisées des marchés (CSM)<sup>3</sup>, qui portent sur environ 18 milliards d'euros de marchés, et sur un « recensement économique des marchés publics », qui porte sur environ 29 milliards d'euros en 1998 (dernières statistiques disponibles).

### 2.2. Les commissions spécialisées des marchés examinent un volume annuel de marchés publics de 18 milliards d'euros

Les commissions spécialisées examinent les dossiers de marchés soumis par l'État et ses établissements publics à caractère administratif.

2. Cf. lexique.

3. Cf. lexique. Les chiffres proviennent du rapport d'activité des commissions spécialisées des marchés des années 2001 et 2002.



Elles sont réparties selon cinq secteurs d'activité :

- marchés de bâtiment et de génie civil,
- marchés d'aéronautique, de mécanique, de matériels électriques et d'armement,
- marchés d'électronique et de télécommunications,
- marchés d'informatique,
- marchés d'approvisionnements généraux.

Chaque année, un rapport globalisant les activités des cinq commissions est publié.

En 2001, 3 065 dossiers pour 5 383 marchés et représentant 18,7 milliards d'euros ont été reçus par les commissions. En 2002, 2 608 dossiers pour 4 747 marchés et représentant 18,1 milliards d'euros ont été reçus par les commissions.

Les marchés recensés concernent majoritairement des secteurs d'activité particulièrement innovants ou utilisant des technologies de pointe (notamment le secteur de la défense). En 2002, 66,4 % (55,3 % en 2001) du montant des marchés reçus concernent de tels secteurs : l'aéronautique, la mécanique, les matériels électriques et l'armement ; l'informatique ; l'électronique et les télécommunications.

**Tableau 1 : Montant des marchés reçus en 2001 et 2002 par les commissions spécialisées des marchés**

Commissions	2001		2002	
	Montant en M€	%	Montant en M€	%
Aéronautique, mécanique, matériels électriques et armement	4 793,7	25,7	5 844,2	32,4
Approvisionnement généraux	6 074,9	32,5	4 100,8	22,7
Informatique	2 603,2	13,9	3 179,3	17,6
Électronique et télécommunications	2 932,1	15,7	2 961,6	16,4
Bâtiment et génie civil	2 286,7	12,2	1 968,3	10,9
<b>Total</b>	<b>18 690,6</b>	<b>100,0</b>	<b>18 054,2</b>	<b>100,0</b>

Source : rapports d'activité 2001 et 2002 des commissions spécialisées des marchés.

Les statistiques fournies par les commissions spécialisées mettent par ailleurs en évidence le poids important de certains ministères.

Les dossiers reçus sont majoritairement passés par le ministère de la Défense : 56,1 % du montant des dossiers reçus en 2001, 49,9 % du montant en 2002. En nombre, cela représentait 1 313 dossiers en 2001, et 988 en 2002.

## 2.3. Le recensement économique des marchés publics rend compte d'un volume annuel de 29 milliards d'euros

Le « recensement économique des marchés publics<sup>4</sup> » est prévu par le code des marchés publics. Il doit répertorier le nombre de marchés publics attribués et leurs montants, en identifiant les types de passagers et d'entreprises bénéficiaires. La dernière statistique rendue publique date de 1998 (elle a été reprise dans les travaux du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances 2002), et a été réalisée selon les normes de l'ancien code. Seuls les marchés supérieurs à 300 000 francs HT (environ 45 000 euros) sont répertoriés dans ce recensement.

Sur cette base, 236 686 marchés ont été recensés en 1998 pour un montant de 29,2 milliards d'euros. Ces marchés ont concerné 60 505 entreprises. Les marchés passés par l'État ne représentent que 15 % du nombre total de ces 236 686 marchés, mais ils correspondent à 40 % du montant total. Le montant moyen des marchés passés par l'État est beaucoup plus élevé que celui des marchés de collectivités locales : 335 000 euros contre 87 000 euros.

Ce recensement permet de calculer le nombre moyen de marchés publics que les entreprises obtiennent par an. Les entreprises qui travaillent pour l'État ont obtenu en moyenne 2,73 marchés en 1998, tandis que les autres ont obtenu en moyenne 4,2 marchés des collectivités locales.

## 2.4. Les deux tiers (20 milliards d'euros) du chiffre d'affaires du secteur travaux publics (chiffres FNTF) sont réalisés pour le secteur public

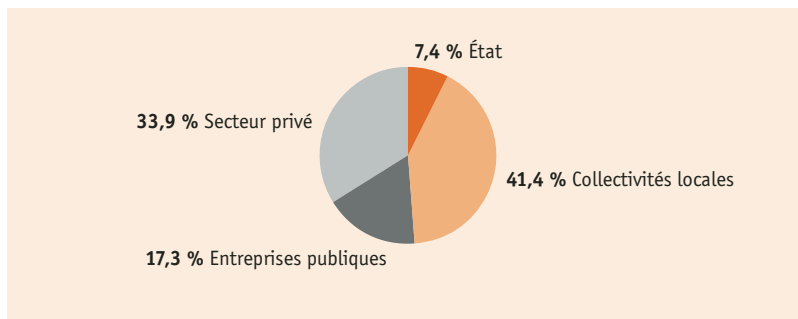
En dehors des chiffres publiés par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, on dispose de quelques données rassemblées par des fédérations professionnelles, en général sur la base d'enquêtes. Il s'agit notamment des enquêtes de la Fédération nationale des travaux publics qui font apparaître l'importance des marchés publics pour cette profession.

Sur un chiffre d'affaires annuel d'environ 30 milliards d'euros réalisé en métropole, les deux tiers correspondent à des travaux réalisés soit pour l'État (environ 2 milliards d'euros), soit pour les collectivités

4. Cf. lexique.

locales (12,1 milliards d'euros), soit enfin pour les entreprises publiques (5 milliards d'euros).

**Graphique 1 : Structure de la clientèle des travaux publics**



Source : FNTF - Les travaux publics 2001/2002

Dans cette statistique, les collectivités locales regroupent les régions, les départements, les communes, les groupements et syndicats intercommunaux, les établissements publics rattachés aux collectivités ; les entreprises publiques regroupent EDF-GDF, la RATP, la SNCF, le Réseau ferré de France, les sociétés d'économie mixte de transports collectifs urbains, les sociétés d'économie mixte autoroutières.

## 2.5. L'Observatoire de la commande publique : un outil de suivi très attendu

Compte tenu des enjeux économiques que l'on comprend à travers les quelques chiffres présentés ci-dessus, on peut regretter l'absence d'éléments précis et détaillés, qui faciliteraient l'observation et l'analyse du domaine. Afin de pallier cette absence, le nouveau code des marchés publics prévoit la création de l'Observatoire économique de la commande publique. Cet observatoire aura en effet pour but de collecter des informations sur les marchés publics et leur répartition. Il devra favoriser notamment la connaissance de la part des PME dans les marchés publics et suivre son évolution, en fonction du type d'entreprise, mais aussi en fonction du secteur d'activité. Des études devraient également être réalisées sur l'impact des marchés publics sur l'économie nationale ainsi que des comparaisons avec les données de l'Union européenne. Mais pour le moment il n'est toujours pas mis en place.

En l'état actuel des statistiques, peut-on néanmoins évaluer la part prise par les petites et moyennes entreprises dans les marchés publics ? C'est l'objet du chapitre suivant.

### 3. LES DONNÉES DISPONIBLES METTENT EN ÉVIDENCE UNE PARTICIPATION DES PME AUX MARCHÉS PUBLICS SUPÉRIEURE AUX VALEURS HABITUELLEMENT ANNONCÉES

Même s'il est difficile de connaître précisément la part des PME dans les marchés publics, il semble, à partir des chiffres disponibles, que loin d'être négligeable elle est au contraire conséquente et en tout cas supérieure aux valeurs habituellement annoncées.

#### 3.1. Les PME participent significativement aux marchés publics d'État et de collectivités locales concernés par le recensement économique des marchés publics

##### 3.1.1. État : 30 % et collectivités locales : 57 %

En effet, si l'on retient les données du dernier recensement économique publié sur les marchés de l'année 1998, qui porte sur les marchés d'un montant supérieur à 45 000 euros, soit au total 29 milliards d'euros, les PME bénéficient de 30 % des marchés de l'État, et de 57 % des marchés des collectivités locales, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau 2 : Recensement économique des marchés publics en 1998**

	État			Collectivités locales		
	Nombre de marchés	Nombre d'entreprises	Montant total des marchés correspondants (en M€)	Nombre de marchés	Nombre d'entreprises	Montant total des marchés corresp. (en M€)
Ensemble des marchés	34 573	12 626	11 573,00	202 113	47 879	17 592,10
dont marchés des PME	21 074	8 798	3 461,60	142 329	31 341	9 988,80
<b>Part en % des PME</b>	<b>61,00 %</b>	<b>69,70 %</b>	<b>29,90 %</b>	<b>70,40 %</b>	<b>65,50 %</b>	<b>56,80 %</b>

Source : DEcas - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.  
Critère retenu pour la PME : effectif inférieur à 250 salariés.

##### 3.1.2. Extrapolation de ces pourcentages aux 120 milliards de marchés publics annuels

Le recensement économique des marchés ne rend compte « que » de 29 milliards d'euros (chiffre de 1998) sur un volume total d'une centaine de milliards. Les données disponibles ne permettent pas de connaître

précisément la part réelle des PME dans le volume total des marchés publics. Ce qui est certain en revanche, c'est que cette part est nettement supérieure à 30 %. En effet :

- les pourcentages constatés ci-dessus au 3.1.1, concernent des marchés publics de montant unitaire supérieur à 45 000 euros ; on admet volontiers que les marchés de petite taille, inférieurs à ce seuil, sont plus volontiers destinés aux petites entreprises (cf. 3.2.2, CAPEB, infra), ce qui ne peut qu'augmenter leur part dans le total ;
- le recensement des marchés est fait sur la base des « titulaires de marchés ». Or une fraction non négligeable de ces marchés est en fin de compte sous-traitée à des PME, ce qui, là aussi, tend à faire croître leur part réelle dans les marchés publics.

### 3.1.3. Les PME françaises ne semblent donc pas désavantagées par rapport à leurs homologues américaines (USA)

Compte tenu des éléments ci-dessus, et même si les comparaisons sont toujours délicates en matière internationale, il apparaît que la part des marchés publics dévolus aux PME françaises ne souffre pas du rapprochement avec la situation américaine (voir partie III, §2, point 2.1). En effet, aux USA, 23 %<sup>5</sup> des marchés des administrations fédérales sont attribués directement aux petites entreprises et 16 % directement ou indirectement (sous-traitance) à des « petites entreprises défavorisées ». Pour que la comparaison se fasse sur des bases à peu près homogènes, il faut savoir que sont considérées comme PME aux USA les entreprises employant moins de 500 salariés (voire 1 500 salariés pour l'industrie manufacturière) ; alors qu'en Europe ce sont les entreprises employant moins de 250 salariés, et que les chiffres américains incluent, contrairement aux chiffres français, les marchés de petit montant.

## 3.2. Les chiffres du bâtiment et des travaux publics confirment une part minimale de 30 % environ pour les PME

Les données sectorielles de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) et de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) confirment les évaluations réalisées au paragraphe 3.1 ci-dessus concernant le poids des PME dans les marchés publics.

5. Voir partie III, § 2 de l'étude.

### 3.2.1. Les travaux publics

Selon la FNTF, les deux tiers du chiffre d'affaires du secteur (clientèle publique et clientèle privée confondues) sont réalisés par des entreprises ayant un effectif compris entre 0 et 500 salariés<sup>6</sup>. Comme les marchés privés ne représentent que 33 % du total et en posant comme hypothèse extrême qu'ils sont tous réalisés par des entreprises de taille moyenne, cela laisse à ces dernières, **a minima**, au moins **le tiers** des marchés publics du secteur. On retrouve avec cette évaluation d'un tiers au moins un chiffre cohérent avec les chiffres issus du recensement économique des marchés du § 2.2 supra.

### 3.2.2. Le bâtiment

Par ailleurs, une enquête effectuée en juillet 2002 pour la CAPEB auprès de 900 entreprises artisanales du bâtiment révèle que 42 % d'entre elles ont obtenu des marchés publics (de gré à gré, par appel d'offre ou en sous-traitance) au cours des 12 derniers mois de juillet 2001 à juin 2002. Ces entreprises soumissionnent régulièrement puisqu'elles ont obtenu en moyenne quatre marchés dans l'année.

Les marchés qu'elles obtiennent sont majoritairement des marchés inférieurs à 90 000 euros HT (marchés sans formalités préalables selon le code des marchés publics version 2001).

**Tableau 3 : Répartition des marchés publics obtenus de juillet 2001 à juin 2002 selon les montants dans les entreprises artisanales du bâtiment (par les 42 % d'entreprises ayant obtenu des marchés publics)**

Effectif salarié employé	Moins de 90 000 € HT	de 90 000 à 200 000 € HT	Plus de 200 000 € HT
0 salarié	95 %	5 %	NS
1 à 9 salariés	91 %	16 %	3 %
10 à 20 salariés	68 %	28 %	4 %
<b>Ensemble Artisanat</b>	<b>82 %</b>	<b>15 %</b>	<b>3 %</b>

Source : enquête « Les marchés publics », CAPEB - juillet 2002.

À la lecture des résultats de cette enquête, on constate que les très petites entreprises (TPE) du secteur sont présentes dans les marchés publics. On voit également qu'il y a un lien entre la taille de l'entreprise et la taille des marchés qu'elle obtient.

6. Les travaux publics en 2001/2002, statistiques établies auprès de 7 925 entreprises par la FNTF.

## 3.3. Les chiffres de la Banque du développement des PME

### 3.3.1. L'enquête réalisée en 2002 par la BDPME confirme également cet ordre de grandeur de la participation des PME aux marchés publics

Une enquête réalisée par la BDPME en décembre 2002 auprès d'un échantillon représentatif des PME françaises faisait apparaître que 49 % des PME interrogées déclaraient travailler avec le secteur public, 28 % régulièrement et 21 % occasionnellement.

L'échantillon de cette enquête comporte 33 % d'entreprises de moins de 10 salariés, 51 % d'entreprises de 10 à 49 salariés et 16 % d'entreprises de 50 à 500 salariés et est reparti selon les secteurs suivants : 33 % de PME de l'industrie, 14 % de PME du BTP, 22 % de PME du commerce, 9 % de PME du tourisme et 22 % de PME prestataires de services. L'analyse porte sur 1 000 questionnaires reçus.

### 3.3.2. L'analyse de la clientèle de la BDPME permet de mieux connaître les PME bénéficiaires de marchés publics

Par ailleurs, l'analyse des entreprises clientes de la Banque du développement des PME pour le financement de leurs marchés publics apporte un éclairage un peu plus général sur les caractéristiques des PME bénéficiaires.

Rappelons que, dans le cadre de sa mission d'intérêt général, la BDPME intervient pour faciliter le financement de la trésorerie des petites et moyennes entreprises titulaires de marchés publics. À ce titre, elle finance chaque année plus de 7 000 PME et reçoit, pour le compte de ces entreprises, près de 6,8 milliards d'euros<sup>7</sup> de paiement des différentes administrations et collectivités locales. À partir de ces données, différentes ventilations sont établies, notamment par secteurs d'activité.

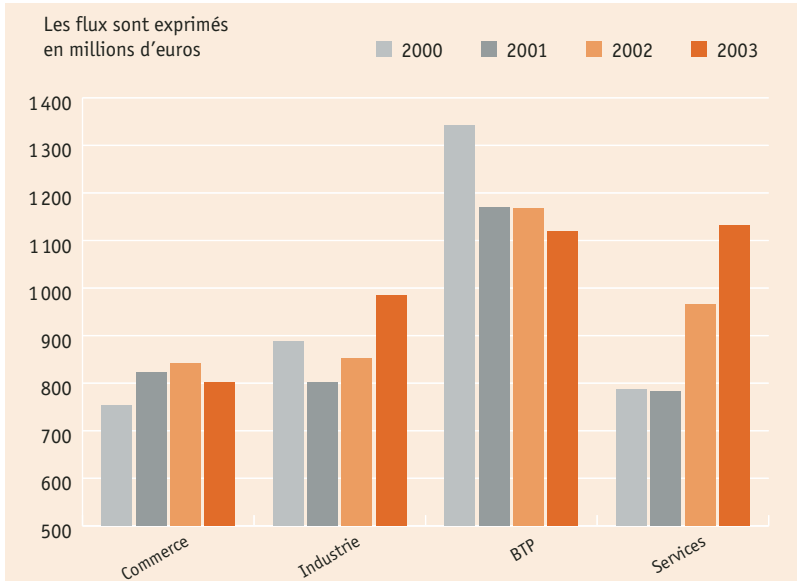
Le BTP est le secteur le plus important. Il représente un tiers des flux de paiement reçus par la BDPME, suivi par les PME du secteur des services (27 %) et celles de l'industrie et du commerce. Le graphique

7. Source : chiffres de la direction des activités court terme de la BDPME pour l'année 2003.

ci-dessous fait ressortir, sur les quatre dernières années, la progression significative du poids des entreprises des services.

Globalement, les entreprises dont la BDPME finance à court terme les créances publiques sont de petite taille : 44 % d'entre elles ont moins de 10 salariés et 45 % entre 10 et 49 salariés.

**Graphique 2 : Paiements reçus à la BDPME par secteur d'activité entre 2000 et 2003**



Source : FCP/BDPME

Bien que parcellaires, toutes ces données montrent bien que les PME ne sont pas exclues des marchés publics et que ceux-ci représentent, notamment dans certains secteurs, un pan important de leur activité. On comprend d'autant mieux l'impact que représenterait le problème des délais de paiement excessifs pour ces entreprises. Sans nier ce problème, tout à fait réel, notamment dans le cas de marchés passés par certaines catégories de donneurs d'ordre, il faut néanmoins regarder, à partir des éléments recueillis par la BDPME, quels sont les ordres de grandeur des délais de règlement et en quoi ils sont différents de ceux des marchés privés.



## 4. LES DÉLAIS DE PAIEMENT RACCOURCISSENT PROGRESSIVEMENT

### 4.1. Ce raccourcissement est observé au niveau de la clientèle de la BDPME

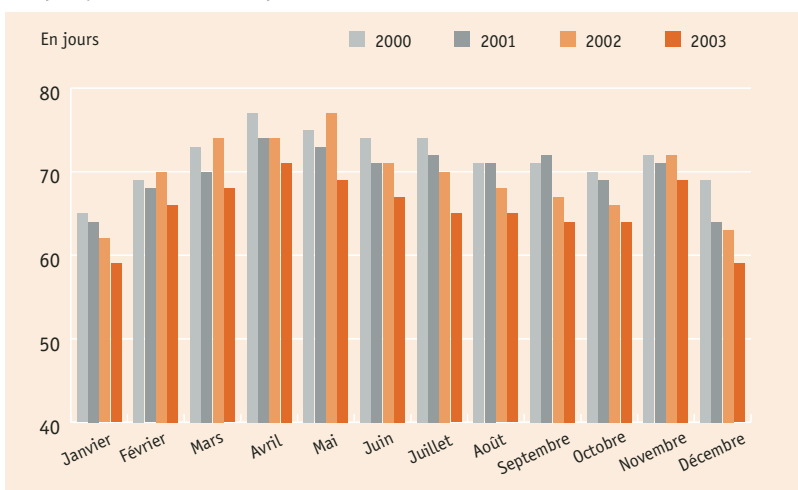
Chaque année la BDPME calcule les délais de paiement observés sur sa clientèle. Ces délais de paiement intègrent les délais de courrier, de mandatement et de virement et les délais liés à d'éventuelles contestations sur la réalisation du marché<sup>8</sup>. Ils correspondent à la réalité du délai vécu par l'entreprise.

En 2003, les délais de paiement s'élevaient en moyenne à 66 jours, mais avec des écarts significatifs selon les secteurs d'activité des entreprises : 59 jours pour le secteur du commerce, 66 jours pour le secteur du BTP, 67 jours pour l'industrie, et 70 jours pour les services.

Les délais observés en 2003 sont inférieurs à ceux des années précédentes : 72 jours en 2000, 70 jours en 2001, 69 jours en 2002.

On remarque que les délais de paiement varient considérablement au cours de l'année : à titre d'exemple, en 2003, les délais constatés en avril sont supérieurs de 12 jours à ceux constatés en décembre/janvier. On retrouve cette saisonnalité dans le graphique ci-dessous. La période à laquelle on mesure le délai n'est donc pas sans incidence sur le résultat constaté.

Graphique 3 : Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003



Source : FCP/BDPME

8. Cf. annexe 2.

L'étude de la BDPME sur les délais de paiement fait également ressortir une relation entre la taille ou la cotation de l'entreprise et les délais constatés. Les entreprises les plus petites supportent les délais les plus longs. Les entreprises les moins bien « cotées » par la Banque de France ont les délais les plus longs. Il est vraisemblable que les entreprises les plus fragiles n'ont pas les mêmes « arguments » commerciaux que les autres dans leur relation avec leur client public. Il n'est pas impossible aussi qu'elles souffrent d'une gestion perfectible du poste client.

## 4.2. Les délais de paiement du secteur public se rapprochent ainsi de ceux du secteur privé

Si on compare les délais de paiement publics calculés à la BDPME avec les délais de règlement de la clientèle privée, on constate qu'ils sont, en moyenne, sensiblement voisins.

Les statistiques publiées par la Banque de France sur les délais de paiement interentreprises<sup>9</sup> indiquent des délais de règlement clients subis par les PME qui sont en moyenne de 65,5 jours (année 2001).

Selon une autre source, celle de l'Association française des crédit-managers et conseils (AFDCC) et d'Eurofactor, les délais de paiement des marchés privés étaient en moyenne de 69 jours en 2002<sup>10</sup>.

Ainsi, ces chiffres se situent dans une même fourchette que ceux calculés par la BDPME en 2002 pour la clientèle publique des PME. Il est par ailleurs intéressant de noter que l'enquête AFDCC-Eurofactor met aussi en évidence des écarts sectoriels par rapport à la moyenne :

Secteurs	Délais de paiement de la clientèle publique (source : BDPME)	Délais de paiement de la clientèle privée (source : AFDCC-Eurofactor)	Différence
Commerce	63 jours	65 jours	+ 2 jours
Industrie	71 jours	71 jours	0
BTP	68 jours	76 jours	+ 8 jours
Services	75 jours	69 jours	- 4 jours

9. Délais de paiement et solde du crédit interentreprises de 1989 à 2001 ; *Bulletin de la Banque de France* n° 108, décembre 2002.

10. Source : 5<sup>e</sup> baromètre de la gestion du poste client des entreprises françaises, janvier 2003. Réalisé par Eurofactor et AFDCC.



## II. Les attentes des PME en matière de réglementation





# 1. SIMPLIFIER, INFORMER, RÉDUIRE LES DÉLAIS DE PAIEMENT

Le code des marchés publics était devenu au fil des ans d'une trop grande complexité. Le manque de lisibilité des procédures, la multiplicité des interlocuteurs ne facilitaient pas l'accès des PME aux marchés publics. Réalité ou simple sentiment, c'est en tout cas ce qui ressortait dès que l'on interrogeait les entrepreneurs sur ce sujet.

## 1.1. Les procédures d'accès à la commande publique sont estimées complexes par les PME

Ainsi, dans l'enquête réalisée par la BDPME en décembre 2002, 47 % des entreprises interrogées affirmaient ne pas travailler avec le secteur public, soit parce qu'elles n'avaient pas cette opportunité, soit parce que les marchés publics étaient jugés trop complexes.

Une autre enquête de la BDPME, plus ancienne, réalisée en 1997 auprès de 535 entreprises réparties entre les secteurs suivants : 36 % du secteur de l'industrie, 22 % du BTP, 28 % du secteur du négoce et commerce et 14 % des services, mettait en relief les raisons pour lesquelles les PME ne travaillaient pas ou peu avec le secteur public. Les principales raisons avancées étaient la méconnaissance des procédures (plus de 60 % des réponses), la complexité pour répondre à l'offre (environ 44 %), suivies par les délais de paiement, l'incertitude sur la date de règlement, et les difficultés à trouver un financement.

## 1.2. La simplification de ces procédures était donc une priorité

Dans l'enquête ci-dessus, les dirigeants de PME hiérarchisaient leurs attentes : la principale amélioration souhaitée (70 % des réponses) concernait la simplification de la réglementation et ensuite l'amélioration de l'information. Plus précisément, si des améliorations devaient être apportées cela devrait concerner par priorité :

- la simplification des procédures d'appel d'offre,
- la transparence au niveau du choix,
- l'amélioration des modalités de règlement,
- l'automatisation du versement des intérêts moratoires.

C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics ont lancé deux réformes successives du code des marchés publics.

## 2. LA RÉFORME DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

### 2.1. Une réforme en deux étapes

Elle s'est effectuée en deux étapes. La première étape, entrée en vigueur le 9 septembre 2001, six mois après la promulgation du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001, avait comme objectifs principaux :

- d'ouvrir plus largement l'accès des marchés publics aux PME,
- de simplifier les procédures, clarifier les règles et harmoniser avec le droit communautaire,
- de moderniser les processus par un recours accru aux nouvelles technologies (Internet), prendre en compte de nouveaux critères dans l'attribution des marchés.

Mais une partie des mesures a été contestée par la Commission européenne : une vingtaine d'articles du nouveau code des marchés publics ont été jugés non conformes aux traités européens. De plus, le nouveau texte ne répondait pas suffisamment aux souhaits de simplification, de souplesse et de transparence demandés par les acheteurs publics. Ainsi, à peine deux ans après cette première étape, les pouvoirs publics ont engagé une réflexion visant à modifier un certain nombre des dispositions du code des marchés publics. Cette réflexion a mené à un nouveau décret d'application du code des marchés publics. Le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 est entré immédiatement en vigueur, le 10 janvier 2004.

La réforme de 2001 posait les bases d'une nouvelle donne des marchés publics ; la réforme de 2004 transforme en profondeur les marchés publics et responsabilise les acheteurs publics, et leur offre plus de pouvoir dans la négociation. Quels changements ont été apportés par la réforme ?

### 2.2. La réforme a apporté simplification et transparence

#### 2.2.1. La simplification

##### **Identité des règles pour l'État et les collectivités locales, sauf pour les seuils**

Le NCMP ne fait plus de distinction entre les règles applicables aux collectivités locales et celles applicables à l'État, sauf pour les seuils.

## Les seuils ont été adaptés

Les seuils du code des marchés publics en deçà desquels la personne responsable du marché peut recourir à une procédure adaptée ont été révisés en 2004 afin d'être plus proches de ceux fixés dans les directives européennes<sup>11</sup>.

Pour les marchés de fournitures et de services: 150 000 euros HT pour l'État et 230 000 euros HT pour les collectivités.

Pour les marchés de travaux: 230 000 euros HT. Entre 230 000 euros HT et 5 900 000 euros HT, les marchés de travaux sont passés au choix de la personne responsable du marché, selon la procédure de l'appel d'offre du marché négocié avec publicité et mise en concurrence ou du dialogue compétitif. Lorsque le marché atteint 5 900 000 euros HT, les marchés sont obligatoirement passés sur appel d'offre.

Pour les marchés de fournitures et de travaux des opérateurs de réseaux, le seuil est de 400 000 euros HT.

Déjà en 2001, le recours à des procédures simplifiées était étendu par un relèvement des seuils en deçà desquels s'appliquaient les règles relatives aux marchés dits « sans formalités préalables ». Le seuil était de 90 000 euros HT pour les achats sur factures de fournitures, services et travaux, 130 000 euros HT pour l'État et 200 000 euros HT pour les collectivités s'il s'agissait de denrées périssables achetées sur les foires et marchés du lieu de production.

## Plus de souplesse dans la procédure de candidature

Lors de la constitution du dossier de candidature, les entreprises n'auront qu'à fournir des attestations sur l'honneur au lieu des divers certificats. En cas d'oubli d'une pièce justificative, le dossier ne sera plus exclu comme auparavant, car la personne publique pourra laisser la possibilité aux entreprises de régulariser plus tard; toutefois cela doit être précisé dans le règlement de la consultation.

## Un texte plus lisible

Enfin, on peut mentionner au rang des changements ayant entraîné une simplification, l'allègement et la meilleure lisibilité du texte lui-même du code: le nouveau code des marchés publics (NCPM) comporte désormais 138 articles au lieu de 399; de plus, il est présenté dans un

11. Cf. lexique: « seuils européens ».



ordre qui respecte la chronologie de la procédure (définition, passation, exécution des marchés, contrôle d'un marché public, dispositions diverses).

## 2.2.2. La transparence pour un meilleur emploi des deniers publics

### Les règles de publicité

Les règles de publicité ont été approfondies en 2004 : à partir de 90 000 euros HT, une publication dans un des journaux officiels est obligatoire, éventuellement complétée par une publication dans une revue spécialisée. Ce dernier point est laissé à l'appréciation de l'acheteur public. En dessous du seuil de 90 000 euros HT, une publicité est nécessaire, mais les modalités relèveront exclusivement du choix de l'acheteur public.

En 2001, entre 90 000 euros HT et 130 000 euros HT pour l'État, ou entre 90 000 euros HT et 200 000 euros HT pour les collectivités locales, il y avait une possibilité de recourir à une mise en concurrence simplifiée. En dessous de 90 000 euros HT, pas de publicité.

Au-delà des seuils énumérés ci-dessus, l'appel d'offres est obligatoire.

### Le contrôle des marchés publics

La notion de mission d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (article 119) a été introduite. La mission devra vérifier les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquelles sont préparés, passés ou exécutés les marchés et les conventions de délégation de service public de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics... Elle devra relever tout manquement commis à cette occasion par un acheteur public (élu, fonctionnaires ou leurs représentants), à la réglementation de la commande publique (code des marchés publics, lois...).

### L'information publique sur les marchés attribués sera améliorée

Au niveau du recensement économique des marchés publics (article 138), la personne responsable de marché devra désormais publier au cours du 1<sup>er</sup> trimestre une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Cette publication sera insérée au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*.

## Les marchés de la défense

La particularité des marchés de la défense : le décret n° 2004-16 du 7 janvier 2004 concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense, prévoit que la personne responsable du marché ne mette en concurrence que des fournisseurs et des prestataires de services préalablement qualifiés selon son propre système de qualification ou selon celui de tiers, qu'elle introduise dans le cahier des charges des exigences en matière de mise en concurrence des sous-traitants et vérifie les conditions dans lesquelles ceux-ci sont choisis par le titulaire.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N° 5

L'ÉTUDE

II. Les attentes  
des PME

41

## 2.3. Dématérialisation et modernisation des procédures

### 2.3.1. La dématérialisation des marchés publics, principale innovation du nouveau code

#### La dématérialisation est déjà très engagée

La dématérialisation des marchés publics est la principale innovation du nouveau code des marchés publics. Les auteurs du projet ont cherché à promouvoir le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'article 56 du NCMP précise que « *les échanges d'information intervenant dans le cadre du présent code peuvent faire l'objet d'une transmission par voie électronique. [...] À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'administration ne pourra pas refuser une candidature présentée par voie électronique* ».

Toute la réglementation est désormais en ligne. On peut consulter sur Internet le nouveau code des marchés publics, les appels d'offres<sup>12</sup>... On y trouve également les formulaires à remplir par les acheteurs et les candidats.

Aujourd'hui, les candidats peuvent recourir aux enchères électroniques pour l'achat de fournitures courantes (décret n° 2001-846 du 18 septembre 2001). Pour cela, le NCMP prévoit la possibilité d'utiliser les enchères électroniques inversées. Les entreprises pourront proposer en temps réel et par Internet des offres de prix et, le cas échéant, modifier leur offre grâce à une salle d'enchères virtuelle. Les candidats sont sélectionnés sur le contenu de leur offre.

12. Voir la liste des différents sites Internet dans les compléments de l'étude.

## L'exemple des achats du ministère de la Défense

À titre d'exemple, le ministère de la Défense dispose d'une place de marché comprenant deux portails :

- [www.ixarm.com](http://www.ixarm.com) pour les achats d'armes, munitions et matériels de guerre,
- [www.achats.defense.gouv.fr](http://www.achats.defense.gouv.fr) pour la totalité des autres achats du ministère de la Défense.

La Défense est donc à même de répondre à l'ensemble des impératifs fixés par l'article 56 du code des marchés publics. De plus, les possibilités de personnalisation des portails permettent aux fournisseurs d'être quotidiennement informés par mail des avis d'appels à la concurrence susceptibles de les intéresser.

Ces deux sites permettent une gestion dématérialisée des consultations par la mise en ligne des avis de publicité du *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* et du *Journal officiel de l'Union européenne*, la mise en ligne des dossiers de consultation des entreprises avec les cahiers des charges associés et la possibilité de transmission par voie électronique des plis (candidatures et offres) par des fournisseurs. Mais aussi la possibilité d'enchères électroniques dites « enchères inversées » et d'approvisionnement sur catalogue électronique. L'inscription sur les portails est libre.

Les chiffres suivants illustrent l'utilisation de la place de marché de la défense au 30 novembre 2003 (source : ministère de la Défense) :

- 1 104 dossiers de consultation des entreprises mis en ligne,
- 7 485 entreprises sont venues télécharger,
- nombre de consultations ouvertes autorisant une remise de prix électronique : 133,
- inscription des entreprises : 2 250.

### **La dématérialisation des marchés publics accompagne l'adaptation des PME aux nouvelles technologies de l'information et de la communication**

Selon l'étude « Nouvelles technologies et Internet », parue en janvier 2003, réalisée par BNP Paribas auprès de 96 000 entreprises françaises et 1 500 entreprises allemandes, espagnoles et italiennes : les PME-PMI françaises de 6 à 200 salariés possèdent en moyenne 10 ordinateurs, et 24 % d'entre elles fréquentent les sites d'appel d'offres. Les résultats sont obtenus à partir des 6 800 premières réponses reçues.

### 2.3.2. La modernisation des procédures

- Lors de la présentation des candidatures, le candidat devra donner des renseignements sur ses capacités professionnelles et techniques. La réforme de 2004 prévoit qu'au titre de ses capacités professionnelles le candidat pourra faire figurer des renseignements sur son savoir-faire en matière de protection de l'environnement. Il pourra également demander que soient prises en compte les capacités professionnelles et techniques d'un ou plusieurs sous-traitants.
- Prise en compte de critères dans l'exécution d'un marché: désormais des critères sociaux et environnementaux pourront être pris en compte dans l'exécution d'un marché. Pour les critères sociaux, le cahier des charges d'un marché public pourra intégrer des clauses particulières permettant de promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés d'insertion, et de lutter contre le chômage. En ce qui concerne les critères environnementaux, le secteur public pourra fixer lui-même les critères d'exigence en matière d'exécution d'un marché. Par exemple, les marchés de travaux pourront s'inscrire dans le respect de l'environnement urbain, ne pas utiliser de matériaux dangereux pour la santé de l'homme... en aucun cas ces critères ne devront être discriminatoires pour le candidat.
- D'autres innovations ont été introduites telles que le concept du « mieux-disant » au lieu du concept du « moins-disant », afin de favoriser l'offre économiquement la plus avantageuse, ou encore comme la possibilité pour les candidats, lors de la remise de leur offre, de proposer des variantes par rapport aux spécificités du cahier des charges.
- L'acheteur public pourra davantage avoir recours à la négociation pour mieux adapter l'offre à la demande.
- Introduction de la procédure de dialogue compétitif. Elle remplace la procédure d'appel d'offres sur performances. La personne responsable du marché peut recourir à cette procédure en cas de marché complexe, lorsqu'elle n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre aux besoins dont elle a la charge ou à l'objectif poursuivi par le marché; lorsqu'elle n'est pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet. La personne responsable du marché définit alors un programme fonctionnel détaillé, sous la forme de résultats véritables à atteindre ou de besoins à satisfaire. Les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins sont proposés par chaque candidat dans son offre. Cette procédure est possible sans aucune condition pour les marchés de fournitures, de services ou de travaux dont le montant est inférieur aux seuils. La France est précurseur en la matière puisque cette procédure, prévue dans les directives européennes, n'est pas encore entrée en vigueur.

- Particularités concernant les marchés de la défense: le décret n° 2004-16 du 7 janvier 2004 concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense et utilisant des techniques évolutives prévoit que ces derniers peuvent se dérouler en plusieurs phases ajustables au fur et à mesure de l'exécution du marché. C'est une mesure intéressante pour les PME qui leur permet de s'adapter au marché progressivement.

## 2.4. Les financements et l'instauration d'un délai global de paiement

### 2.4.1. Les financements

#### Les avances forfaitaires et facultatives sont facilitées

Concernant les avances forfaitaires ou facultatives, des progrès ont été faits au niveau des seuils afin de favoriser l'accès des PME aux marchés publics en 2004. En effet, une avance forfaitaire (5 % du montant initial) peut être accordée au titulaire d'un marché si le montant du marché est supérieur à 50 000 euros HT. En 2001, le seuil pour obtenir une avance forfaitaire était de 90 000 euros HT. Pour les avances facultatives, la réforme 2004 prévoit que le montant de l'avance ne peut excéder 30 % du montant initial, voire 60 % si le candidat retenu constitue une garantie à première demande. En 2001, le seuil n'était que de 20 %.

#### Le rythme de versement des acomptes est accéléré

Les acomptes sont versés mensuellement si le titulaire est une PME, une société coopérative ouvrière de production, un groupement de producteurs agricoles, un artisan, une société coopérative d'artistes ou un atelier protégé pour les marchés de travaux. Pour les marchés de fournitures et de services, le versement est mensuel si le titulaire en fait la demande.

### 2.4.2. L'instauration d'un délai maximal de paiement

Auparavant, aucun délai maximal n'était prévu par la loi. Seul le délai de mandatement<sup>13</sup> était réglementé: 45 jours pour l'État et 35 jours pour les collectivités territoriales. Désormais, le code, en son article 96, prévoit que « *le délai global de paiement d'un marché public ne peut excéder 45 jours. Toutefois pour les établissements de santé et les*

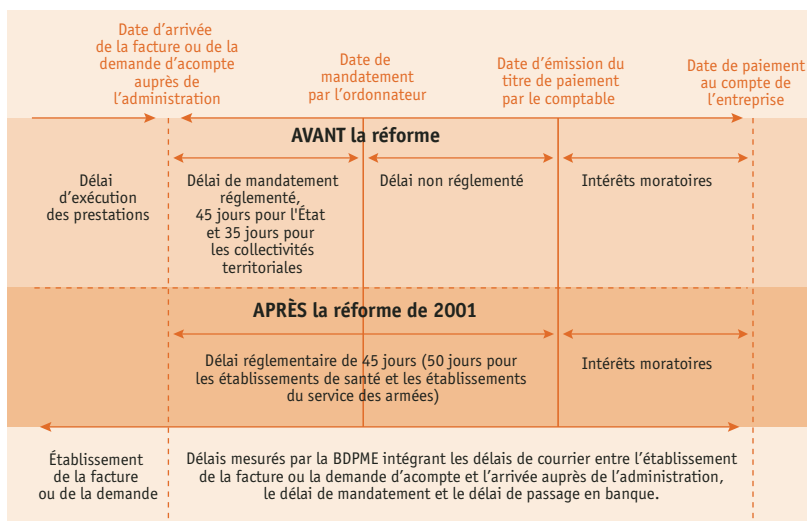
13. Cf. lexique.

établissements du service des armées, cette limite est de 50 jours. Le dépassement de ce délai ouvre, de plein droit et sans aucune formalité pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêt moratoire, à compter du jour suivant l'expiration du délai ».

Le délai de paiement pour le sous-traitant est le même que celui prévu au marché pour le titulaire.

Le schéma ci-après illustre le passage d'un système à l'autre :

### Schéma récapitulatif des délais de paiement :



Source : La Nouvelle Réglementation des marchés publics : étude du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001  
Édition Le Moniteur.

## 2.5. Des dispositifs anciens concernant les PME ont été actualisés

Les dispositifs que nous décrivons ci-dessous existaient déjà dans l'ancien code. Les réformes de 2001 et 2004 les ont simplement remis « au goût du jour » afin d'inciter les acheteurs publics à y recourir pour favoriser l'accès des PME aux marchés publics.

### 2.5.1. L'allotissement facilite l'accès des PME aux marchés publics

La notion d'allotissement figurait aux articles 77 et 274 de l'ancien code, qui sont désormais regroupés à l'article 10 du nouveau code des marchés publics. Après analyse des avantages économiques, financiers et techniques, c'est la personne responsable du marché qui décide d'y avoir recours ou de ne pas y avoir recours.

Le principe de l'allotissement est simple : on sépare en lots un marché afin d'attribuer la réalisation du marché à plusieurs entreprises.

C'est une procédure intéressante pour les PME qui n'ont pas les capacités à gérer seules un marché unique de taille importante. En effet, elles peuvent poser leur candidature pour un ou plusieurs lots. Si elles sont retenues pour plusieurs lots, un marché sera passé à l'entreprise pour chacun des lots séparément.

L'allotissement permet à l'acheteur public d'avoir une meilleure visibilité sur les compétences et qualifications des candidats, mais en revanche, les marchés à lots séparés sont plus lourds à gérer.

### 2.5.2. Le groupement d'entreprises

Si une PME n'a pas la capacité d'obtenir seule un marché, elle a la possibilité de former un groupement avec d'autres entreprises. Dans un groupement, l'un des membres est désigné comme mandataire et figure sur l'acte d'engagement en tant que tel. Il représente l'ensemble des membres vis-à-vis de la personne responsable du marché, et coordonne les prestations des partenaires du groupement.

Cette solution présente des avantages pour le donneur d'ordre : il n'a qu'un seul interlocuteur contrairement à l'allotissement où il peut en avoir plusieurs ; le groupement lui offre de meilleures garanties d'exécution du marché.

Il existe deux formes de groupement : le groupement conjoint et le groupement solidaire.

#### - Le groupement conjoint

Si le marché est divisé en lots, chacun des membres du groupement conjoint s'engage à exécuter le ou les lots qui lui sont attribués dans cette opération. Chaque lot peut donner lieu à l'établissement d'un acte d'engagement. Sur l'acte l'engagement<sup>14</sup> est indiqué le montant et la répartition détaillée des prestations que les membres doivent exécuter.

#### - Le groupement solidaire

Chacun des membres du groupement solidaire est engagé pour l'ensemble des prestations du marché qu'il soit ou non divisé en lots. Sur l'acte d'engagement est indiqué le montant total du marché et l'ensemble des prestations que les membres s'engagent solidairement à exécuter.

14. Voir définition dans les compléments de l'étude.

### 2.5.3 La sous-traitance

Même si on manque de statistiques précises, on sait que beaucoup de marchés sont réalisés en sous-traitance par des PME. La loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance précise que :

*« La sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un contrat (que l'on appelle sous-traité), et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître d'ouvrage. »* Les dispositions de cette loi qui concernent les marchés publics ont été réformées par la loi MURCEF (mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier) du 11 décembre 2001<sup>15</sup>.

Le sous-traitant est considéré comme entrepreneur principal à l'égard de ses propres sous-traitants auxquels il envisage de faire appel, et il a obligation de les faire connaître. Il devra les soumettre à l'agrément du maître d'ouvrage. En cours d'exécution, il peut faire appel à de nouveaux sous-traitants mais doit au préalable les déclarer au maître d'ouvrage quel que soit leur rang. Ces formalités sont effectuées lors de la conclusion du marché ou par acte spécial ou par avenant.

Seuls les sous-traitants de 1<sup>er</sup> rang (sous-traitants directs du marché) ont droit au paiement direct, à condition que les modalités de paiement soient agréées par la personne publique. Les sous-traitants n'ont pas le droit de renoncer au paiement direct. Les sous-traitants de rang inférieur bénéficient, pour compenser la perte du droit au paiement direct, de garanties (caution et délégation de paiement) pour le paiement de leurs travaux. Le maître d'ouvrage est tenu de vérifier la réalité de la constitution de garantie au profit des sous-traitants n'ayant pas droit au paiement direct. En cas de non-respect, il doit mettre en demeure l'entrepreneur principal de s'acquitter de ses obligations.

15. Voir dans les compléments de l'étude.



### 3. LES PRINCIPALES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES POUR LES PME

Les PME sont principalement concernées par les mesures qui touchent à la définition des marchés sans formalités préalables, à l'utilisation des nouvelles technologies et à l'instauration d'un délai global de paiement.

#### 3.1. Le relèvement des seuils des marchés à procédure adaptée est favorable aux PME

Le relèvement des seuils permet aux PME d'accéder à des marchés de montants plus importants sans avoir à subir la lourdeur des procédures d'appel d'offres. La simplicité de la procédure, la réduction du nombre de documents à fournir, se traduisent par une réduction des coûts administratifs.

Selon une enquête publiée en avril 2003 et réalisée par la Fédération française du bâtiment (FFB), la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) et la revue *Le Moniteur*, auprès de leurs adhérents mais aussi auprès de maîtres d'ouvrage, « *le recours aux marchés à procédure adaptée inférieurs à 90 000 euros HT est courant* », même si les déclarations sur ce sujet ne coïncident pas complètement : 58 % des entreprises interrogées déclarent que les maîtres d'ouvrage utilisent cette procédure, et 95 % des maîtres d'ouvrages interrogés déclarent y recourir.

#### 3.2. L'utilisation des nouvelles technologies améliore l'accès des PME aux marchés publics

La dématérialisation des marchés publics et l'utilisation des nouvelles technologies devraient améliorer les conditions d'information et de réponse des PME aux appels d'offres. En effet, l'accès en ligne doit permettre de s'informer plus facilement et en temps réel, par exemple grâce à la veille commerciale proposée par les sites Internet spécialisés dans les marchés publics.

Par ailleurs, le téléchargement des documents permet de gagner du temps par rapport à la procédure papier, notamment pour les PME situées en zone rurale. Mais le recours aux nouvelles technologies nécessite un investissement informatique et également un effort de formation de l'utilisateur et donc un coût financier pour les PME et TPE qui ne seraient pas encore équipées et formées.

### 3.3. L'instauration d'un délai global de paiement

En réponse aux attentes des PME, l'innovation majeure de la réforme de 2001 a été d'instaurer un délai global de paiement. On manque cependant encore de recul pour apprécier précisément les effets de cette nouvelle réglementation.

Selon l'enquête précitée réalisée en 2003 par la FFB, la FNTF et la revue *Le Moniteur*, 18 % des entreprises interrogées déclarent que le délai de paiement fixé est « toujours respecté », 27 % qu'il l'est « le plus souvent », et 40 % qu'il l'est « parfois ». Lorsque l'on pose la même question aux maîtres d'ouvrage, le délai est respecté dans 72 % des cas et « parfois » à 19 %.

En ce qui concerne les intérêts moratoires, les entreprises déclarent à 61 % qu'ils ne sont jamais versés, alors que pour 27 % des maîtres d'ouvrage ils sont toujours versés.

Ces résultats, contradictoires, nécessiteront certainement un approfondissement statistique lorsque les nouveaux mécanismes seront rodés, mais ils mettent néanmoins en évidence la persistance d'un sentiment négatif dans l'esprit de nombre de dirigeants de PME.

### 3.4. Les avances et les acomptes

Baisser le seuil pour le versement de l'avance forfaitaire, augmenter le pourcentage de l'avance facultative et mensualiser les acomptes constituent une avancée pour les PME soumissionnant aux marchés publics.

En effet, elles sont souvent titulaires de marchés inférieurs à 90 000 euros HT et n'ont pas forcément une trésorerie suffisante pour couvrir les dépenses immédiates engendrées par l'exécution des marchés publics. Le versement des avances et acomptes améliore cette situation et permet aux PME de négocier des achats « comptant » avec les fournisseurs moyennant des ristournes de leur part.

L'ensemble des mesures évoquées ci-dessus doit donc contribuer à simplifier, alléger et moderniser la réglementation relative aux marchés publics. L'accès à l'information, le relèvement des seuils, la fixation d'un délai de paiement incluant le mandatement sont autant de facteurs qui devraient favoriser l'accès des PME aux marchés publics même si certains regrettent que des systèmes de quotas de marchés publics réservés aux PME n'aient pas été adoptés comme dans le système américain (cf. infra partie III, les marchés publics en Europe et aux USA).



### III. Les marchés publics en Europe et aux États-Unis





Compte tenu des enjeux économiques que les marchés publics représentent en France, il a paru intéressant d'examiner si cette situation était différente ou similaire dans d'autres pays européens, et de présenter les règles particulières qui sont appliquées aux PME dans ce domaine aux États-Unis.

## 1. LES MARCHÉS PUBLICS EUROPÉENS

*« La politique de l'Union européenne en matière de marchés publics a pour objectif d'établir dans ce secteur une concurrence loyale, ouverte, qui permette aux fournisseurs de tirer pleinement parti du marché unique et aux pouvoirs adjudicateurs d'opérer librement un choix dans un éventail d'offres plus comparatives et plus nombreuses.<sup>16</sup> »*

Avant l'établissement d'un environnement juridique européen, les marchés publics des États membres étaient en quasi-totalité centrés sur chaque marché national. Les contextes juridiques différents et la difficulté d'accéder à la publication des offres ne permettaient pas aux entreprises, et notamment aux plus petites d'entre elles, de soumissionner à des marchés publics en dehors de leur cadre national.

L'harmonisation des règles dans les États membres devait ainsi ouvrir l'accès aux marchés publics sur l'ensemble de l'espace européen.

Les marchés publics européens sont :

- les marchés de travaux, fournitures et des services passés par les États membres et leurs collectivités territoriales ;
- les marchés passés par les institutions européennes (Parlement, Commission...)<sup>17</sup>.

### 1.1. Impact sur l'économie : 1 429 milliards d'euros et 16 % du PIB de l'Union

Les marchés publics représentent en Europe un montant annuel de 1 429 milliards d'euros soit 16 % du PIB de l'Union européenne<sup>18</sup>.

Sur un champ statistique plus étroit (hors dépenses relatives à la défense nationale), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a publié en 2002 une étude comparative sur les

16. Source: Livre vert de la Communauté européenne « Les marchés publics dans l'Union européenne: pistes de réflexion pour l'avenir ».

17. Cf. lexique.

18. Source: Rapport 2002 sur le fonctionnement des marchés publics et des produits de capitaux de la Communauté COM (2002) 743 final du 23/12/02. Chiffres de 2001.

marchés publics, qui établissait que dans les pays de l'Union européenne, les marchés publics représentaient en moyenne 11,3 % du PIB (année 1994), la France se situant dans un rang médian avec 10,7 % du PIB.

**Tableau 4 : Marchés publics (administrations et services publics) de l'Union européenne en 1987 et 1994 en pourcentage du PIB<sup>19</sup>**

Union européenne	1987 (%)	1994 (%)
Suède	11,7	14,7
Royaume-Uni	16,5	14,5
Allemagne	9,9	13,5
Finlande	11,6	12,3
Portugal	14,5	12,0
Autriche	11,7	12,0
Danemark	11,6	11,1
France	11,5	10,7
Espagne	10,4	9,9
Irlande	11,5	9,8
Italie	10,4	9,6
Pays-Bas	11,6	9,0
Grèce	15,7	8,2
Belgique/Luxembourg	12,7	7,2
Moyenne	12,2	11,3

D'après les chiffres de l'OCDE, la Suède arrivait en première position des pays de l'Union européenne, suivie par le Royaume-Uni et par l'Allemagne.

## 1.2. Place des PME dans les marchés publics en Europe

### 1.2.1. Peu de statistiques complètes pour analyser la place des PME

Comme c'est le cas en France, il existe peu de données complètes sur la place des PME dans les marchés publics européens. Par marchés publics européens, on entend par la suite l'ensemble formé par : les marchés régionaux à l'intérieur d'un pays, les marchés nationaux de chaque État membre, ainsi que les marchés de l'Union européenne elle-même. Seules des enquêtes apportent un aperçu sur ce sujet.

En 1999, ENSR Enterprise Survey a réalisé une enquête auprès de

19. Source : étude sur la taille des marchés publics de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique).

8 000 PME de 19 pays européens (Europe des 15, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse). Cette enquête a été publiée dans le 6<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire européen des PME.

### 1.2.2. L'accès des PME aux marchés publics en Europe apparaît peu aisé

Les principaux résultats de l'enquête mentionnée ci-dessus sont les suivants :

si, en moyenne, 30 % des PME interrogées déclarent connaître les possibilités de participer aux procédures d'appel d'offres de marchés (de fournitures, de services ou de travaux) passés par des administrations publiques (locales, nationales et européennes), seulement 16 % d'entre elles (soit 4,8 % de l'ensemble des PME) ont tenté de participer à un appel d'offres européen au cours des trois années précédentes, et une sur deux, le plus souvent des entreprises de 50 à 249 salariés, a remporté au moins un marché.

**Tableau 5 : Pourcentage des PME ayant tenté de participer à un appel d'offres européen au cours des trois années précédentes (en pourcentage des PME connaissant les marchés publics) et ayant remporté un appel d'offres au cours des trois années précédentes (en pourcentage des PME ayant tenté de participer) selon la taille des entreprises. Total Europe des 19**

Classe de taille	Tendant à participer (% des PME connaissant les marchés publics)			Remportant un marché (% des PME ayant tenté de participer à un appel d'offres)		
	oui	non	ne sait pas	oui	non	ne sait pas
0 salarié	15	73	12	42	58	0
1 à 9 salariés	15	82	3	62	36	2
10 à 49 salariés	24	76	1	56	44	1
50 à 249 salariés	29	67	4	67	33	0
Total	16	77	6	53	46	1

Source : Enquête ENSR Enterprise Survey de 1999

### 1.3. Les obstacles rencontrés

Même si l'harmonisation des règles au niveau européen en matière de marchés publics a permis d'abattre quelques murs, peu de PME soumissionnent aux marchés publics européens, car elles rencontrent encore beaucoup d'obstacles :

- accès à l'information plus difficile,
- méconnaissance de la réglementation et des procédures (92 % des entreprises interrogées selon l'étude réalisée en 1997 par la BDPME),



- méconnaissance des normes européennes ; les pays passataires font parfois référence à leurs propres normes locales,
- les frais occasionnés pour soumissionner à ce type de marchés sont plus lourds (frais de recherche d'information, la préparation des offres nécessite plus de temps, certification parfois exigée...),
- la taille trop importante des marchés.

Les résultats de l'enquête de ENSR Enterprise Survey de 1999 allaient dans le même sens :

- le projet est trop important pour l'entreprise (27 % des réponses obtenues),
- manque d'information en général (22 %),
- obtenir l'information adéquate est trop difficile (16 %).

## 1.4. La politique européenne en matière de marchés publics

Fin 2003, le Conseil et le Parlement ont adopté un « paquet législatif » sur les marchés publics. Il a deux objectifs : simplifier et clarifier les directives communautaires ; les adapter aux nouveaux besoins de gestion dans un environnement économique en mutation.

Les États membres devront veiller au respect de la réglementation, harmoniser leurs procédures afin de faciliter la participation des entreprises (donc des PME) aux appels d'offres, et développer davantage le recours à Internet, notamment pour la passation des marchés publics en ligne.

Ces textes prévoient également le relèvement des seuils dès 2004 :

- 162 000 euros HT pour les marchés des administrations centrales (l'État),
- 249 000 euros HT pour les marchés des administrations locales (collectivités),
- 6 242 000 euros HT pour les marchés de travaux.

## 2. L'EXEMPLE AMÉRICAIN

*« Le gouvernement doit aider, conseiller et protéger dans toute la mesure du possible les intérêts de la petite entreprise, afin de préserver l'esprit de libre concurrence, d'assurer qu'une proportion équitable des marchés publics soit passée avec les petites entreprises, et de maintenir en la renforçant l'économie de la nation dans son ensemble. »*

C'est en ces termes qu'en 1953 le Congrès américain vote une loi cadre,

le « Small Business Act », et crée la « Small Business Administration » (SBA), agence fédérale chargée de soutenir les PME.

Cette loi détermine quatre priorités :

- la défense des PME,
- la formation, le conseil et l'assistance technique,
- les aides au financement,
- l'accès des PME aux marchés publics.

## 2.1. L'accès des PME aux marchés publics

### 2.1.1. Définition de la PME

La SBA définit la PME à partir de deux critères principaux :

- l'indépendance tant pour la détention du capital que pour la gestion,
- l'absence de position dominante dans son secteur d'activité.

Elle définit également des critères de taille :

- moins de 500 salariés, 1500 pour l'industrie manufacturière.
- un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 5 millions de dollars pour les services, 13,5 millions de dollars pour le commerce et 17 millions de dollars pour la construction.

### 2.1.2. La loi américaine fixe des quotas de marchés publics attribuables aux PME

La loi américaine impose aux administrations fédérales américaines de réserver aux petites entreprises certains de leurs marchés, en totalité ou partiellement.

C'est ainsi que les agences fédérales ont pour objectif d'attribuer :

- directement, 23 % de leurs marchés aux petites entreprises,
- directement ou en sous-traitance, 5 % aux entreprises dirigées par des femmes, 3 % à des entreprises d'anciens combattants, 5 % à des entreprises défavorisées économiquement et socialement, et enfin 3 % à des entreprises situées en zones géographiques sous-développées<sup>20</sup>.

La réalisation de ces objectifs est contrôlée a posteriori, sur une base annuelle.

Les agences fédérales ont deux moyens pour affecter les marchés :

- la réservation totale du marché aux PME,
- la réservation partielle du marché.

20. Source : [www.sba.gov](http://www.sba.gov) objectifs pour 2003.

## 2.2. Les marchés publics américains sont réservés aux PME à l'intérieur de certains seuils

Les marchés de fournitures ou de services compris entre 2 500 dollars et 100 000 dollars sont totalement réservés aux PME. Si l'administration décide de ne pas réserver ce type de marchés aux PME, elle doit alors motiver son choix. Si une seule PME est candidate, le marché doit lui être attribué. Si les offres des PME ne sont pas acceptables, le marché est alors ouvert à toutes les entreprises.

Si le marché dépasse 100 000 dollars, il doit quand même être attribué aux PME au cas où il existerait une « chance » d'avoir au moins deux offres sérieuses provenant de petites entreprises au prix du marché.

## 2.3. La réservation partielle du marché aux PME

L'administration est tenue de réserver au moins une partie du marché aux PME lorsqu'elle ne peut le leur réserver entièrement en raison de l'absence de candidature potentielle. Cette forme d'allotissement est possible dès lors qu'un marché peut être séparé en deux ou en plusieurs entités ou dès qu'une PME a les compétences pour réaliser une partie du marché. L'attribution se fait alors en deux parties (une partie ouverte à toutes les entreprises et l'autre partie réservée aux PME).

## 2.4. Obligation est faite aux grandes entreprises de sous-traiter à des PME une partie des marchés dépassant un seuil déterminé

La loi oblige les grandes entreprises qui obtiennent des marchés publics à s'engager à en sous-traiter une partie aux PME. Quand un marché dépasse 500 000 dollars (1 000 000 dollars pour la construction), l'entreprise retenue doit soumettre un plan de sous-traitance prévoyant quelles parts du marché seront sous-traitées par une PME et en particulier celles qui sont dirigées par des femmes ou des minorités.

## 2.5. La SBA a organisé sur le territoire des prestations de conseil et assistance aux PME, notamment en matière de marchés publics

La SBA propose des actions de formation et de conseil pour les chefs d'entreprise en partenariat avec des centres de développement.

Le bureau chargé des achats publics et des PME, imposé par la législation et présent dans chaque administration<sup>21</sup>, propose également aux PME qui souhaitent soumissionner avec cette dernière une aide comptable, technique et administrative.

Dans le cadre de son programme de soutien aux entreprises défavorisées (PME dont le capital est détenu à au moins 51 % par une personne économiquement et socialement désavantagée c'est-à-dire susceptible de subir un préjudice racial ou ethnique ou un biais culturel lié à une appartenance communautaire<sup>22</sup>), la SBA a la possibilité de contracter elle-même des marchés publics et de les sous-traiter ensuite à ces mêmes entreprises (discrimination positive). Cette aide apportée par la SBA n'est valable qu'une seule fois et pour neuf ans.

## CONCLUSION

La réforme du code des marchés publics de 2001 est encore trop récente pour en faire un bilan complet. La période de transition n'est pas terminée et certains marchés sont encore régis par l'ancien code, et, depuis janvier 2004, une nouvelle réforme est entrée en vigueur offrant une nouvelle dynamique de l'achat public en laissant davantage de place à la négociation et plus de transparence : publicité même pour les petits marchés (obligation de traçabilité y compris pour les marchés en dessous des seuils), publication d'une liste pour les marchés attribués avec le nom des attributaires.

Certes, le nouveau code a été très allégé et simplifié, mais il faudra vraisemblablement un certain temps pour que les PME prennent la mesure des améliorations apportées.

De réels efforts pour leur faciliter l'accès aux marchés publics ont été faits, notamment par le recours accru aux nouvelles technologies : toute la réglementation est en ligne, les formulaires également ; les candidats ont la possibilité de faire des enchères ; la dématérialisation des procédures se fait progressivement, l'obligation faite aux personnes publiques n'intervenant que le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

À titre d'exemple, actuellement, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie procède à l'expérimentation d'une carte d'achat public dans plusieurs communes de France. Cette carte a pour

21. La SBA a des représentants dans chaque administration qui doivent être obligatoirement associés à la passation des marchés publics et qui sont chargés de réserver les marchés publics aux PME quand l'administration ne le fait pas.

22. Source : Rapport n° 374 du sénateur Grignon, « Aider les PME, l'exemple américain ».

objectif de simplifier la chaîne de dépense depuis la commande jusqu'au paiement en dématérialisant la facturation et en intégrant des dispositifs de contrôle et de paiement pour les achats de petits montants (par exemple les fournitures de bureau) qui ont un coût administratif assez élevé. L'ordonnateur<sup>23</sup> délègue un droit de commande aux porteurs d'une carte émise par un opérateur bancaire. Cette carte permet à l'acheteur public de passer des commandes de fournitures et services auprès de fournisseurs agréés par l'ordonnateur. Au moyen d'un système informatique, le fournisseur contrôlera, pour chaque commande, l'habilitation du porteur de carte et ses droits d'utilisation. L'opérateur bancaire enverra périodiquement à l'ordonnateur des relevés précis de commandes. Après validation du service fait et mandatement, ces relevés seront transmis au comptable pour paiement. Outre les aspects relatifs à la simplification, l'utilisation de cette carte tendra aussi à réduire encore les délais de paiement. Si le bilan de cette expérience s'avère positif, le système sera étendu à toute la France.

Quant à l'accès des PME françaises aux marchés publics offerts dans d'autres pays européens, il restera encore du domaine de l'exceptionnel, non seulement parce que cela paraît encore plus compliqué que l'accès aux marchés publics nationaux, mais aussi parce qu'encore trop peu de PME intègrent la dimension européenne dans leur activité, qu'elle soit publique ou privée.

Enfin, il ne faut pas oublier que le domaine des marchés publics, par sa nature même, exige des règles et procédures particulières et précises qui nécessiteront toujours un effort d'appropriation particulier que toutes les PME ne peuvent pas ou ne souhaitent pas assumer.

23. Cf. lexique.

# ANNEXES :

## INFORMATIONS ISSUES DE L'ACTIVITÉ « FINANCEMENT DES COMMANDES PUBLIQUES » DE LA BANQUE DU DÉVELOPPEMENT DES PME

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'ÉTUDE

Annexe 1

61

### Annexe 1.

#### Financement des créances publiques : le rôle de la BDPME

La BDPME propose aux PME qui travaillent avec le secteur public et parapublic des financements adaptés :

- les « paiements à titre d'avance » et « avance plus »,
- les crédits de trésorerie,
- les cautions et les garanties à première demande.

#### 1.1. Les « paiements à titre d'avance » et « avance plus »

Cette procédure permet de protéger les PME contre les retards de paiement du secteur public au-delà des délais réglementaires, en leur avançant automatiquement les sommes dues. Les « avance plus » complètent les paiements à titre d'avance en assurant le financement dès l'émission de la facture (ou dès la demande d'acompte).

Sont concernées :

- les entreprises de tous secteurs d'activité, réalisant moins de 40 millions d'euros de chiffre d'affaires ou dont l'effectif est inférieur à 500 salariés, à jour de leurs dettes fiscales et sociales.

Sont éligibles :

- les créances publiques (État, établissements publics sauf les EPIC<sup>24</sup>, collectivités territoriales et leurs établissements publics rattachés).

#### 1.2. Les crédits de trésorerie

Afin d'offrir un service plus complet à ses clients, la BDPME propose également des interventions en crédit de trésorerie.

24. EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial. Cf. lexique.

Ces solutions, réalisables en partenariat avec la ou les banque(s) de l'entreprise, permettent :

- le financement de leurs créances publiques (État, collectivités territoriales et leurs établissements publics rattachés) et assimilées (EPIC, sociétés d'économie mixte, entreprises publiques, organismes assurant une mission de service public),
- le préfinancement éventuel d'un marché selon des modalités spécifiques fixées en fonction du plan de trésorerie pour certains marchés sans formalités préalables,
- le financement des subventions versées par les institutions de l'Union européenne, par l'État, par les collectivités territoriales,
- la mobilisation du crédit d'impôt recherche.

### 1.3. Les cautions et les garanties à première demande

Sont concernées les entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité pour : les cautions et les garanties à première demande, au titre des marchés cofinancés, en remplacement de la retenue de garantie, ou en garantie du remboursement de l'avance forfaitaire, délivrées aux entreprises titulaires ou cotitulaires d'un marché public ou assimilé, et aux sous-traitants admis aux paiements directs.

### 1.4. FCP Net

Depuis le mois d'avril 2003, la BDPME a mis en place un serveur informatique permettant à ses clients de gérer leur compte (moyennant un abonnement) à distance. Ce service « FCP Net » permet au client de :

- demander en ligne des avances à exécuter à sa convenance dans les deux mois,
- suivre en ligne l'exécution de ses demandes d'avances en trésorerie,
- choisir de modifier la banque destinataire de l'avance faite par la BDPME.

### 1.5. Quelques chiffres

En 2003, environ 4,8 milliards d'euros ont été versés à titre d'avance pour financer à court terme des PME titulaires de commandes publiques. Environ 7 500 entreprises bénéficient de ces interventions.

## Annexe 2.

### Les paiements reçus et les délais de paiement à la BDPME

#### 2.1. Méthodologie de calcul des délais de paiement

L'étude a porté sur l'analyse d'environ 7 500 opérations de financement de commandes publiques correspondant à un volume de règlements de plus de 6,8 milliards d'euros en 2003. Les chiffres obtenus ont été rapprochés de ceux obtenus depuis 2000.

Les dossiers retenus doivent respecter les critères suivants :

- les entreprises doivent avoir cédé leurs facturations publiques à la BDPME,
- avoir utilisé au moins une fois dans l'année leur crédit de financement commandes publiques,
- ne pas être en procédure contentieuse à la BDPME,
- être situées en France métropolitaine.

Les délais de paiement sont calculés à partir d'un ratio utilisé par le service de gestion des commandes publiques de la BDPME. Ce ratio est calculé pour chaque client et tous les mois à partir par rapprochement des demandes de financement des entreprises ayant cédé leurs facturations publiques à la BDPME et des paiements reçus.

Les délais recensés à la BDPME sont en définitive la somme des délais de courrier (délai entre l'établissement de la facture ou demande d'acompte et l'arrivée dans le service de la comptabilité publique), le délai de mandatement, les délais de virement (délai entre l'émission du titre de paiement par le comptable public et la réception des fonds sur le compte de l'entreprise). Il faut noter que les éventuelles réclamations sur la réalisation du marché ont pour conséquence d'augmenter les délais.

**Rappel:** Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics, le délai de paiement est réglementé (auparavant seul le délai de mandatement l'était). Aujourd'hui, le délai global de paiement des marchés de l'État et des collectivités territoriales ne peut excéder 45 jours (50 jours pour les établissements de santé et les établissements du service des armées). Voir schéma récapitulatif, partie II, point 2.4.2.



## 2.2. Synthèse des observations sur les paiements reçus et les délais de ces paiements

Trois éléments principaux apparaissent :

### 2.2.1. Saisonnalité du volume

Au cours de l'année, on observe une saisonnalité du volume mensuel des paiements reçus. En effet, ils augmentent en fin d'année, et cette hausse est plus importante en 2002 et 2003 que les années précédentes.

### 2.2.2. Saisonnalité des délais

Les délais de paiement connaissent également une saisonnalité marquée, inverse de celle des volumes des paiements : allongement en début d'année, raccourcissement en fin d'année.

### 2.2.3. Diminution des délais mais persistance d'écart sectoriels

Entre 2000 et 2003, on assiste à une diminution des délais de paiement, mais des écarts sectoriels demeurent : les services connaissent les délais les plus longs avec 4 jours de plus que la moyenne. Les délais de paiement les plus courts sont ceux du secteur du commerce : 7 jours de moins que la moyenne annuelle.

L'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics et du décret<sup>25</sup> fixant un délai global de paiement commence à avoir de l'impact sur les délais de paiement. En effet, entre 2000 et 2003 les délais de paiement ont diminué de 6 jours.

## 2.3. Les paiements reçus à la BDPME

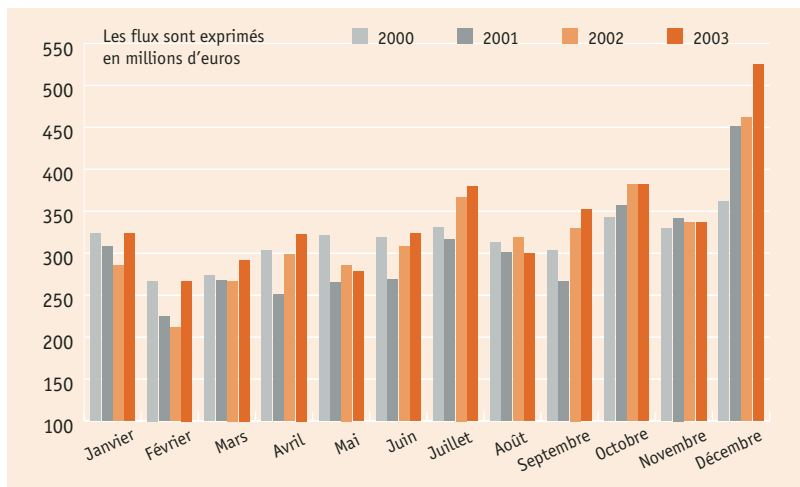
### 2.3.1. Caractéristiques

Le montant total des paiements reçus à la BDPME pour l'année 2003 s'élève à plus de 6,8 milliards d'euros.

L'analyse mensuelle des paiements reçus fait apparaître une forte saisonnalité, avec notamment des niveaux nettement plus élevés pendant la période d'octobre à janvier et des variations assez fortes d'un mois à l'autre, comme le montre le graphique ci-dessous.

25. Décret n°2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics.

**Graphique 4 : Paiements reçus à la BDPME entre 2000 et 2003**



Source : FCP/BDPME

Une cause principale peut expliquer ces variations :

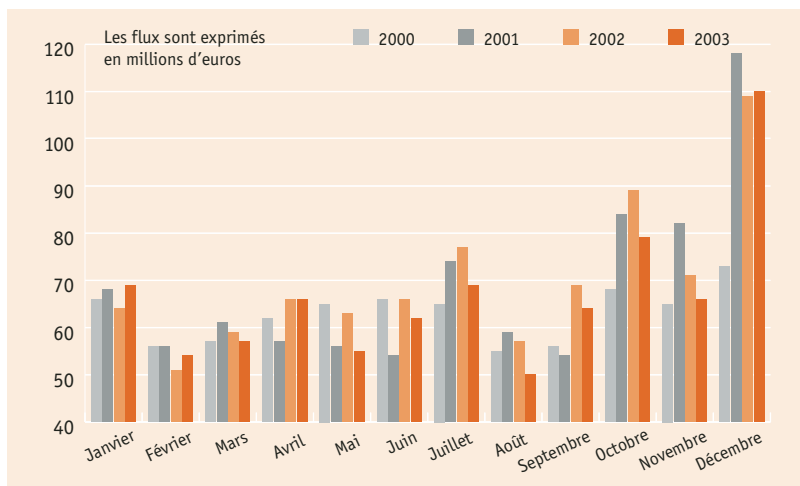
- les règles budgétaires du secteur public qui expliquent la forte pointe enregistrée en fin d'année (annualité du budget).

### 2.3.2. Analyse sectorielle

#### Les entreprises du secteur du commerce

20 % du montant total des paiements reçus concernent les entreprises du secteur du commerce (802 millions d'euros en 2003).

**Graphique 5 : Paiements reçus entre 2000 et 2003 - secteur du commerce**



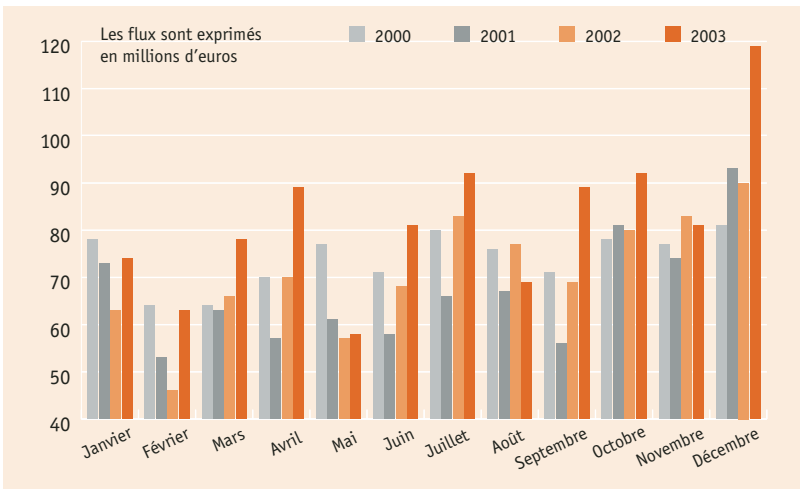
Source : FCP/BDPME

La « pointe » de fin d'année a été plus marquée dans ce secteur que dans les autres, à l'exception des années 2001 et 2003 où les volumes sont très élevés en décembre: 118 millions d'euros en 2001 et 110 millions d'euros en 2003.

### Les entreprises du secteur de l'industrie

Les paiements reçus concernant les entreprises de ce secteur s'élèvent à 985 millions d'euros en 2003 (854 millions d'euros en 2002), ce qui représente 24 % du montant total des paiements reçus.

**Graphique 6 : Paiements reçus entre 2000 et 2003 - secteur de l'industrie**



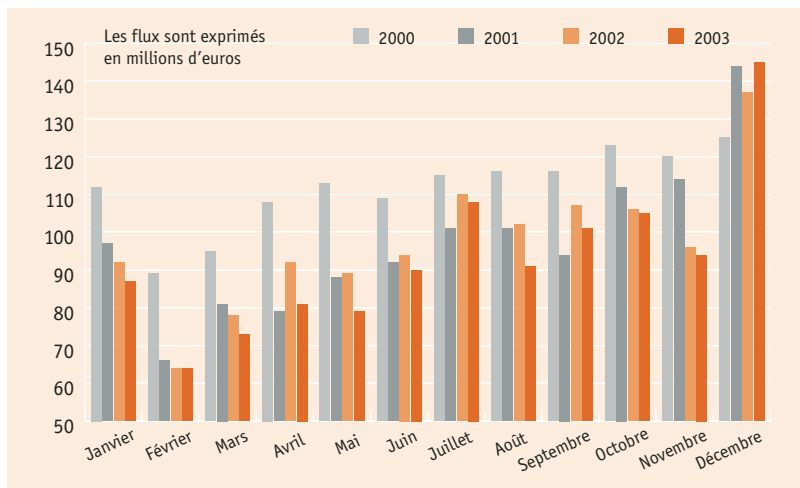
Source : FCP/BDPME

Les 1<sup>ers</sup> semestres 2001 et 2002 sont marqués par une baisse assez importante des paiements surtout au mois de février par rapport aux années précédentes. En revanche, en 2003, les paiements ont été supérieurs aux années précédentes avec une forte pointe en décembre.

### Les entreprises du secteur du BTP

Les paiements reçus pour ce secteur s'élèvent à environ 1 119 millions d'euros en 2003 (1 169 millions d'euros en 2002), ce qui représente 27 % du montant total des paiements reçus.

## Graphique 7 : Paiements reçus entre 2000 et 2003 - secteur du BTP



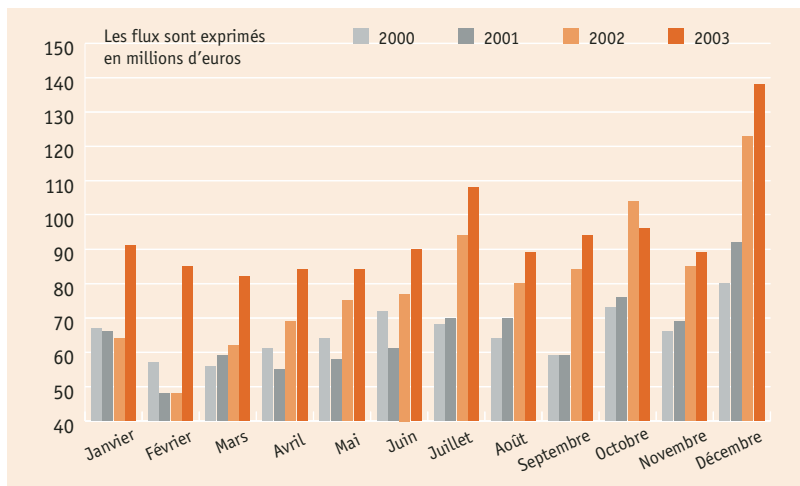
Source : FCP/BDPME

Les paiements reçus dans ce secteur progressent de façon régulière tout au long de l'année. Cette saisonnalité est propre au secteur. À l'exception du mois de décembre où les paiements reçus en 2003 sont équivalents à ceux de l'année 2001.

## Les entreprises du secteur des services

Les paiements reçus pour ce secteur s'élèvent environ à 1 130 millions d'euros, ce qui représente 28 % du montant total des paiements reçus en 2003.

## Graphique 8 : Paiements reçus entre 2000 et 2003 - secteur des services



Source : FCP/BDPME

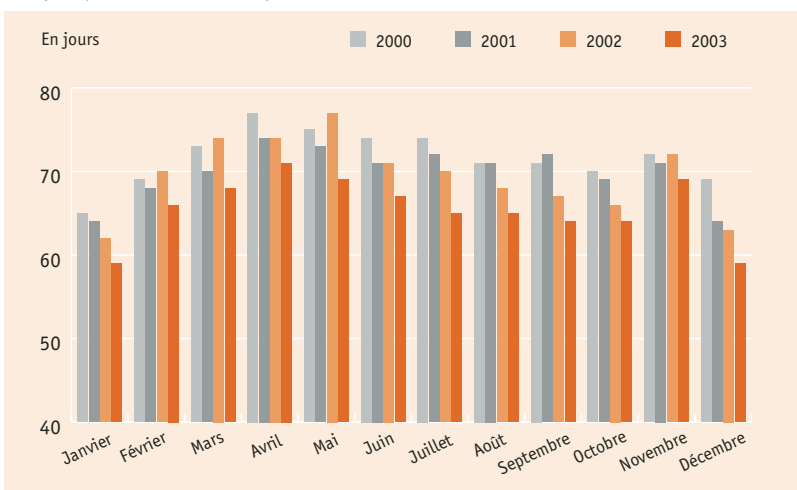
En 2003, globalement, les paiements reçus sont supérieurs aux autres années, avec une hausse plus marquée en février et en fin d'année.

## 2.4. Les délais de paiement

### 2.4.1. Caractéristiques

En moyenne, pour l'année 2003, les délais de paiement sont de 66 jours. Ils sont inférieurs à ceux des années précédentes : 72 jours en 2000, 70 jours en 2001 et 69 jours en 2002.

**Graphique 9 : Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003**



Source : FCP/BDPME

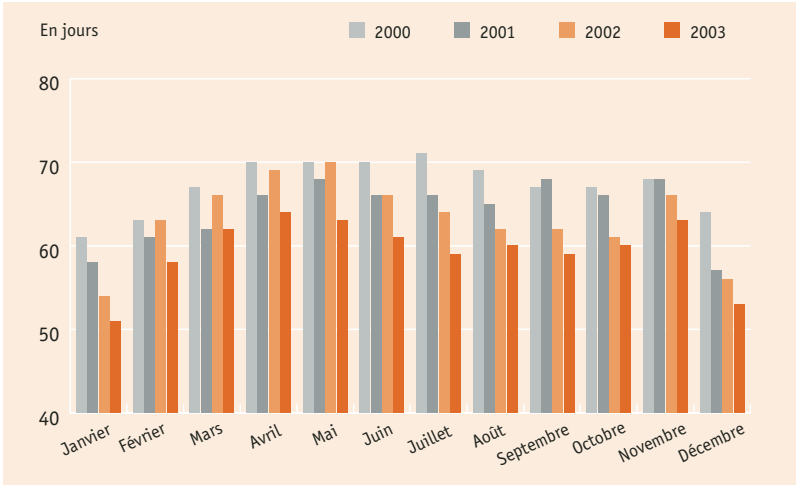
L'analyse mensuelle des délais de paiement fait apparaître des écarts importants entre certaines périodes. À titre d'exemple, en 2003, les délais constatés en avril sont supérieurs de 12 jours à ceux constatés en décembre/janvier. On retrouve ici la saisonnalité inversée des volumes de paiements.

### 2.4.2. Analyse sectorielle

#### Les entreprises du secteur du commerce

La moyenne annuelle des délais de paiement pour ce secteur est de 59 jours soit 7 jours de moins que la moyenne globale.

**Graphique 10: Délais de paiement entre 2000 et 2003 - secteur du commerce**



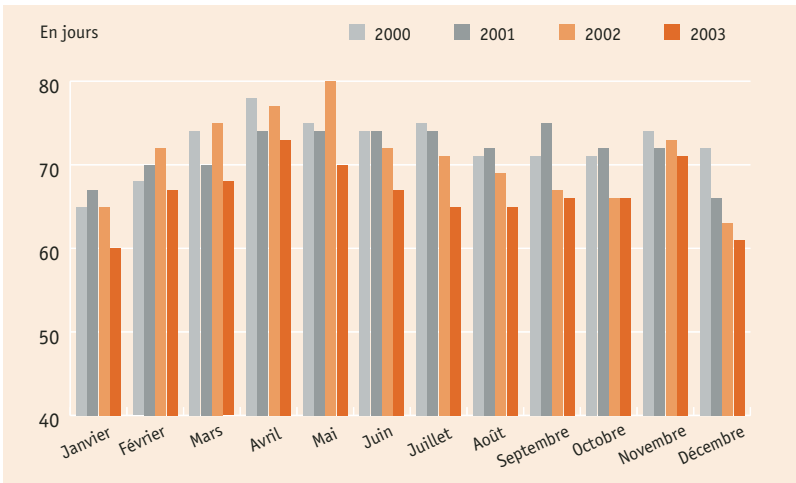
Source: FCP/BDPME

Les délais de paiement ont diminué en 2003 par rapport à l'année 2000, surtout en décembre: 53 jours alors qu'à cette même période en 2000 le délai était de 64 jours.

**Les entreprises du secteur de l'industrie**

La moyenne annuelle des délais de paiement pour ce secteur est de 67 jours, soit un jour de plus que la moyenne globale.

**Graphique 11: Délais de paiement entre 2000 et 2003 - secteur de l'industrie**

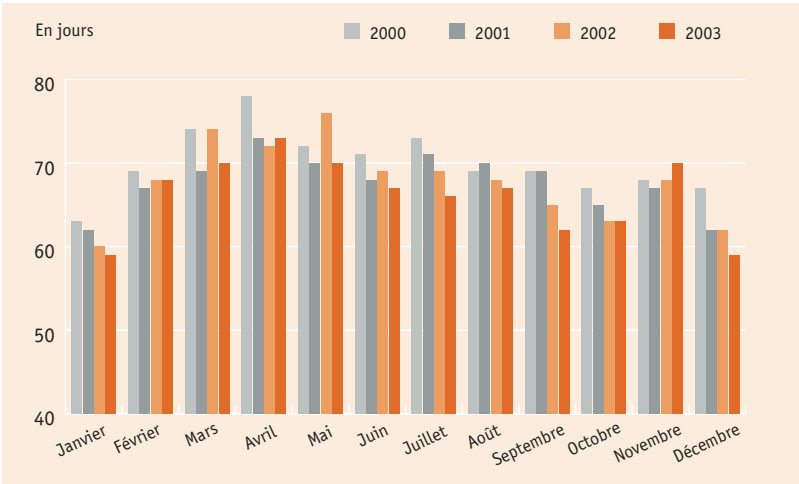


Source: FCP/BDPME

## Les entreprises du secteur du BTP

La moyenne annuelle des délais de paiement pour ce secteur est de 66 jours. C'est équivalent à la moyenne globale.

Graphique 12 : Délais de paiement entre 2000 et 2003 - secteur du BTP



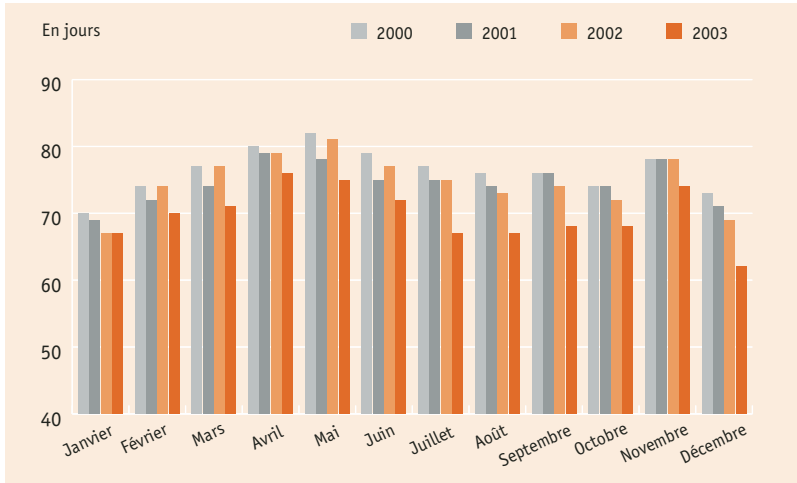
Source : FCP/BDPME

Depuis l'année 2000, la tendance est globalement à la baisse sauf en mai 2002.

## Les entreprises du secteur des services

La moyenne annuelle des délais de paiement pour ce secteur est de 70 jours, soit 4 jours de plus que la moyenne globale.

### Graphique 13 : Délais de paiement entre 2000 et 2003 - secteur des services



Source : FCP/BDPME

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'ÉTUDE

Annexe 2

71

Dans ce secteur également, les délais ont diminué par rapport à l'année 2000 (- 6 jours), mais ils restent toujours les plus longs.

#### 2.4.3. Les délais de paiement en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise

Le tableau suivant fait apparaître que les entreprises réalisant un chiffre d'affaires peu élevé, autrement dit les très petites entreprises (TPE), subissent des délais supérieurs aux autres.

Le mois de juin est une bonne référence car, historiquement, les délais constatés durant ce mois sont très représentatifs du délai annuel moyen.

**Tableau 6 : Délais de paiement par rapport au chiffre d'affaires réalisé de juin 2001 à juin 2003**

Tranche de chiffre d'affaires	juin 01	juin 02	juin 03
<b>CA compris entre</b>			
> à 30 millions d'euros	58	61	61
entre 15 et 30 millions d'euros	65	68	59
entre 7,5 et 15 millions d'euros	59	60	62
entre 1,5 et 7,5 millions d'euros	67	68	66
entre 0,75 et 1,5 million d'euros	71	69	66
< à 0,75 million d'euros	78	76	72



## 2.4.4. Les délais de paiement selon la cotation Banque de France

Le tableau reprend l'évolution du délai de paiement au mois de juin, en fonction de la cotation donnée par la Banque de France aux entreprises.

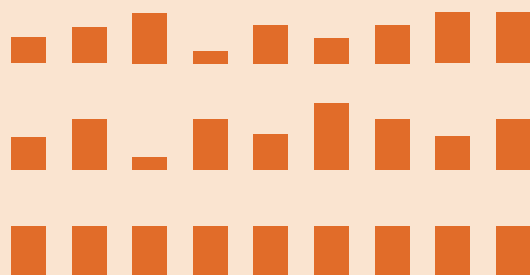
Il existe une forte corrélation entre la qualité de la cotation de l'entreprise et les délais de paiement. Les entreprises cotées (37/47) ont les délais les plus courts (64 jours). Les entreprises entrant dans le champ des autres cotations ont des délais plus longs (69 jours).

72

**Tableau 7 : Délais de paiement selon la cotation Banque de France de juin 2001 à juin 2003**

	juin 01	juin 02	juin 03
cotation 37 et 47	66	67	64
cotation 07 et 57	72	73	69
Autres cotations (06/08/09)	71	70	64
Non coté	77	78	76

# La tribune





# Les mesures du nouveau code des marchés publics en faveur des entreprises

par Jérôme Grand d'Esnon

Le nouveau code des marchés publics, issu du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 publié au *Journal officiel* du 8 janvier 2004, vise à encourager les entreprises à participer pleinement à la commande publique. C'est dans cet objectif que le code prévoit de nouvelles mesures de simplification dont elles pourront bénéficier.

## Plus de souplesse

Les souplesses offertes par le code aux acheteurs publics bénéficient en effet directement aux entreprises :

- par la possibilité offerte aux acheteurs de passer des marchés à procédure adaptée pour les « **petits lots** » ; cette mesure permet par exemple d'associer les petites et moyennes entreprises à des opérations complexes, qui peuvent dépasser les capacités techniques et financières d'une seule entreprise ;
- par le **relèvement des seuils de procédure formalisée** au niveau des seuils communautaires, qui permet aux acheteurs de déterminer la procédure la mieux adaptée à leurs besoins et de trouver ainsi l'entreprise la mieux à même de réaliser la prestation ;
- par l'**extension des catégories de services bénéficiant de la procédure allégée** prévue à l'article 30 du code. Cette procédure alléger permet à l'acheteur de n'être soumis à aucune obligation formalisée de publicité et de mise en concurrence, à l'exception de la définition des prestations par référence à des

normes, lorsqu'elles existent, et à l'envoi d'un avis d'attribution. L'acheteur peut donc choisir, en fonction de ses besoins et des interlocuteurs potentiels, les modalités selon lesquelles il va contracter pour la réalisation des prestations dont il a besoin ;

- par la possibilité offerte par le code, même lorsque l'appréciation des besoins doit se faire au niveau de la personne publique, **de désigner, à un niveau inférieur, des personnes responsables du marché** chargées concrètement de la procédure de passation, ce qui permet de mener les consultations à un niveau garantissant l'accès de toutes les entreprises aux marchés publics.

## Plus de transparence

- par l'obligation faite aux acheteurs de publier, chaque année, **la liste des marchés** attribués ainsi que le nom des attributaires, ce qui assurera aux entreprises une visibilité des procédures de marchés.

## Plus de simplicité

- par l'**allègement du dossier de candidature**, certaines attestations n'ayant plus à être produites par tous les candidats lors du démarrage de la procédure, mais uniquement par le seul candidat dont l'offre est retenue, préalablement à la signature du marché. Il s'agit en particulier des attestations ou certificats

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jérôme Grand d'Esnon

75



République  
française  
Ministère  
de l'Économie,  
des Finances  
et de l'Industrie

prouvant que le candidat est en règle au regard de ses obligations fiscales et sociales ;

- par l'introduction d'une possibilité de **régulariser le contenu de la première enveloppe** en matière d'appel d'offres.

En effet, en cas d'oubli d'une pièce dans le dossier de candidature, les entreprises pourront en régulariser le contenu sans être, comme par le passé, exclues de la compétition pour ce motif.

## 76

### Plus de facilité de trésorerie

- **par la suppression du cautionnement** demandé aux entreprises candidates ;
- par l'amélioration du régime des **avances facultatives** qui pourront être accordées au titulaire du marché. Le plafond de ces avances facultatives, qui était limité à 20 % du montant initial du marché, est désormais de 30 % avec la possibilité de le porter, à titre exceptionnel, à un maximum de 60 % du montant du marché ;
- par la baisse du montant à partir duquel peut être accordée une **avance forfaitaire**, de 90 000 euros HT sous l'empire de l'ancien code, à 50 000 euros HT dans le code de 2004 ;
- par la possibilité offerte de verser les **acomptes** mensuellement lorsque le titulaire du marché est une petite ou moyenne entreprise, une société coopérative ouvrière de production, un groupement de producteurs agricoles, un artisan, une société coopérative d'artisans, une société coopérative d'artistes ou un atelier protégé.

# La dématérialisation des marchés publics : un nouveau moyen d'accès à la commande publique encore trop méconnu des PME

par Jean-François Roubaud

La réforme du code des marchés publics, concrétisée par l'adoption du décret du 7 janvier 2004, semble favoriser davantage l'accès des PME à la commande publique.

En effet, la procédure du « mieux-disant » est préservée et chaque marché fait l'objet d'une publicité, quel que soit son montant, garantissant la volonté de transparence dans l'attribution des contrats.

Par ailleurs, les mesures concernant l'allotissement des marchés (art. 10), ou encore les améliorations apportées aux garanties financières dont doivent s'acquitter les candidats, sont autant de points positifs pour les PME, même s'il convient d'aller plus en avant.

Cependant, cette réforme de 2004 constitue également une étape significative dans les moyens offerts aux candidats et à l'acheteur public dans la passation des marchés.

En effet, la dématérialisation des marchés publics représente une évolution non négligeable en terme de simplification des procédures. Or, d'une part, les dirigeants de PME ne sont pas encore suffisamment sensibilisés à cet impératif bruxellois; et, d'autre part, est-ce que

toutes les conditions sont réunies pour que la dématérialisation constitue un nouveau moyen d'accès à la commande publique pour les PME?

## Davantage sensibiliser et informer les PME sur ce mode de passation des marchés

La dématérialisation des marchés publics est une priorité communautaire transposée dans le code de 2004. La Commission européenne a rappelé que les États membres de l'Union européenne doivent veiller à ce que tous les systèmes opérationnels de passation des marchés publics en ligne soient entièrement conformes aux dispositions du « paquet législatif » dès l'entrée en vigueur de celui-ci (second semestre 2005).

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'acheteur public ne pourra refuser de se voir communiquer par voie électronique les candidatures et les offres.

Pourtant, la dématérialisation des procédures ne constitue pas une exigence récente des institutions de l'Union européenne. En France, le ministère de la Défense avait déjà, à la fin des années 1990, mis en place un système d'enchères électroniques concernant les marchés de

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jean-François Roubaud

77



Confédération  
générale  
des petites  
et moyennes  
entreprises

fournitures courantes. Ce dispositif avait démontré un réel intérêt des candidats pour les achats en ligne.

Cependant, il apparaît aujourd'hui que même si certaines collectivités locales, comme Issy-les-Moulineaux ou Rueil-Malmaison, mettent en place des plateformes électroniques destinées à la passation des marchés, beaucoup de PME ne sont pas familiarisées avec ce nouveau mode de procédure.

De même, on peut regretter que ces initiatives soient finalement trop isolées et ne s'adressent qu'à un nombre limité d'entreprises.

Dès lors, afin que la dématérialisation des procédures soit vraiment utilisée, il convient d'en démontrer tous les bénéfices que peuvent en tirer les candidats. À titre d'exemple, l'entreprise ne sera plus confrontée au risque de voir son offre rejetée car elle serait parvenue hors délais à la personne responsable du marché en raison d'un problème d'acheminement du courrier.

De plus, la dématérialisation peut permettre au candidat de ne remplir qu'un dossier unique de candidature, regroupant tous les éléments exigés pour la passation du marché. Ce qui constitue une innovation significative en terme de simplification.

Enfin, une action coordonnée entre les pouvoirs publics et les entreprises est nécessaire pour que les candidats potentiels soient sensibilisés et surtout informés sur les capacités offertes par les nouvelles technologies.

En effet, l'un des principaux obstacles au développement de la dématérialisation

des marchés est probablement celui du déficit d'information concernant ce nouveau dispositif. Les entreprises ignorent le plus souvent où rechercher l'information pour présenter leurs offres à l'acheteur public.

Dès lors, cela accentue le sentiment d'isolement du chef d'entreprise vis-à-vis de la dématérialisation des procédures de marché public.

Toutefois, il est aussi primordial que toutes les garanties juridiques et techniques permettent le recours à cette innovation.

### Nécessité d'un environnement technologique et juridique sécurisé

Les PME, en règle générale et notamment en matière de marchés publics, souhaitent que la procédure soit simple et sécurisée sur le plan juridique.

La dématérialisation est source de simplification concernant les marchés publics ; mais est-ce que toutes les garanties juridiques sont réunies – ce qui pose la question de la sécurité des échanges dans l'utilisation des nouvelles technologies ?

Tout d'abord, le cadre juridique général pour les signatures électroniques, issu de la directive CE du 13 décembre 1999 transposée en droit interne par le décret du 30 avril 2002, ne couvre actuellement que des applications ciblées.

Ce dispositif, en constante évolution, peut donc entraîner des effets juridiques particuliers et surtout des pratiques divergentes selon les pays.

De même, il est nécessaire que les instru-

ments qui permettent la passation des marchés en ligne obéissent à des règles de certification harmonisées et cohérentes, sans que cela représente un coût prohibitif pour les PME.

Autrement dit, la dématérialisation des marchés publics représente un réel effort de simplification de la passation des contrats. Mais ce mode de transmission des offres doit être sécurisé à tous les niveaux et notamment sur le plan juridique afin que les PME soient incitées à l'utiliser et, notamment, que le juge administratif ne se trouve pas confronté à de nombreux litiges.

Enfin, si la passation des marchés en ligne est synonyme de simplification, il ne faut pas occulter que le code laisse subsister nombre de démarches administratives par la voie papier, qui alourdissent inutilement les procédures.

Ces nombreuses démarches, dont doit s'acquitter le candidat, représentent un coût certain pour la PME et donc un obstacle significatif pour présenter sa candidature. C'est aussi dans ce sens que doit tendre l'amélioration des règles relatives aux marchés publics, dont les PME représentent une part significative, tant au niveau de l'État qu'à celui des collectivités locales.



# Réforme des marchés publics : un nouveau défi pour les PME-TPE

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Michel Franck

80



CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS  
PARIS - HAUTS DE SEINE - SEINE-SAINT-DENIS - VAL DE MARNE

par Michel Franck

« PME et marchés publics »... Le thème choisi pour l'étude de l'Observatoire des PME a longtemps pu paraître aux entrepreneurs digne de la fable du pot de terre contre le pot de fer, tant les deux éléments de son intitulé semblaient antinomiques. D'un côté, l'administration qui achète chaque année l'équivalent de 9 % de notre PIB ; de l'autre, des structures, parfois très réduites, souvent dépourvues de service juridique propre, et pour lesquelles les formalités officielles occasionnent d'importants investissements, en temps comme en argent.

Ce sentiment des responsables de PME vis-à-vis d'une commande publique qui leur serait difficilement ouverte ressort très clairement des différentes enquêtes rapportées par cette étude : manque d'information, complexité de la réglementation, absence de temps à consacrer à la bonne présentation des dossiers de candidature et d'offre, impression que les marchés publics sont réservés aux grandes entités... Autant de raisons qui justifieraient leurs appréhensions. Pourtant, ces entreprises sont nos principales créatrices d'emploi, représentent la majeure partie du tissu économique de notre pays et ne manquent pas d'énergie d'entreprendre. Pourquoi, dans ces conditions, devraient-elles craindre de contracter avec l'administration ? Serait-ce que le principe d'« égal accès aux marchés publics », expressément énoncé par le code, n'est pas avéré en pratique ?

Nombreux sont les témoignages de ressortissants de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (composés à plus de 90 % de PME) sur ces questions. Tous sont désireux de répondre à des appels à concurrence, tous sont curieux des procédures de marchés publics et participent aux formations que la CCIP organise sur ce thème. Leurs revendications tendent unanimement vers un réalisme économique plus affirmé, d'une part, et un renforcement de la lisibilité des textes et de la sécurité juridique, d'autre part.

## Vers plus de réalisme économique dans les procédures : la part accrue de la négociation

Les chantiers gouvernementaux en matière de simplification administrative le démontrent bien : la rigueur des démarches doit faire place à la souplesse. Cela ne saurait naturellement signifier absence de contraintes, ni suppression de règles, l'objectif demeurant la satisfaction optimale de l'intérêt général.

Le nouveau code des marchés publics s'inscrit très largement dans cet esprit. Tout en soumettant l'ensemble des achats, dès le premier euro dépensé, aux principes d'égalité et de transparence, il confère davantage de souplesse aux procédures. C'est ainsi qu'il crée le « dialogue compétitif ».

Cette procédure, qui s'inspire de la réglementation communautaire, permet d'instaurer de réels discussions et échanges entre les soumissionnaires et l'acheteur. Dans ce système, la personne publique définit un programme fonctionnel qui comporte des résultats vérifiables à atteindre ou précise les besoins à satisfaire. Chaque candidat propose alors les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins. Si elle le souhaite, la personne responsable du marché (PRM) peut discuter avec les candidats retenus de tous les aspects de la commande (chacun étant entendu dans des conditions de stricte égalité). Lorsque la PRM estime que les discussions sont arrivées à terme, elle arrête le cahier des charges. Puis les entreprises remettent leur offre dans un délai minimum de quinze jours.

Certes, le dialogue compétitif n'est possible que sous certaines conditions. Pour les marchés de fournitures et de services, deux cas sont envisagés : quand l'administration n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou quand elle ne peut établir le montage juridique ou financier d'un projet. Pour les marchés de travaux, ces conditions ne s'appliquent qu'à partir de 5 900 000 euros HT annuels (en dessous de ce seuil, l'administration est libre de choisir le dialogue compétitif).

Cela étant, ce dispositif démontre la volonté dont ont fait preuve les auteurs du nouveau code de l'adapter à la fluidification croissante des échanges économiques. Souhaitons désormais que le dialogue compétitif soit, chaque fois que cela est possible, choisi par les acheteurs publics.

Mais le réalisme économique en matière de marchés publics, c'est aussi la prise en compte des nouvelles technologies et la poursuite du mouvement de dématérialisation des procédures, notamment à travers une plate-forme interministérielle et un référencement performants.

## Vers plus de lisibilité et de sécurité juridique : des atouts pour les entreprises

Jusqu'à présent, l'entreprise qui souhaitait soumissionner à un appel à concurrence était confrontée à un véritable « parcours du combattant » : il lui fallait réunir et produire quantité de documents et certificats, face aux appellations desquelles (DC4, imprimé CERFA...), les PME-TPE, souvent dépourvues de département juridique spécialisé, étaient démunies. Aujourd'hui encore, la constitution d'un dossier de candidature, la recherche d'informations sur les marchés futurs... comportent un coût réel, humain et financier, qu'elles ne peuvent assumer au même titre que les sociétés plus importantes. Des améliorations ont, incontestablement, déjà été apportées : par exemple, depuis 2001, une simple attestation sur l'honneur relative aux obligations sociales et fiscales suffit lors de la présentation des candidatures (seule l'entreprise qui emporte finalement le marché doit produire les documents officiels).

Avec le code de 2004, un nouveau pas vient d'être franchi par l'instauration de la pondération des critères de sélection. Il s'agit d'ailleurs d'une revendication fort ancienne de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Cette technique, inspirée des règles communautaires, permet aux soumissionnaires de proposer

des offres en parfaite adéquation avec les besoins des acheteurs. Les administrations sont invitées à choisir des critères de sélection en fonction du marché à passer, de leurs attentes spécifiques, des capacités attendues des entreprises... et à les ordonnancer. Dès lors, la pondération entre les critères engendre une quantification et une clarification des processus de décision, à partir desquelles les candidats vont adapter très précisément leurs offres. Une fois encore, si ce type de mesure est profitable à l'ensemble des acteurs de la commande publique, il bénéficie tout particulièrement aux petites structures qui ont davantage de lisibilité sur les attentes des acheteurs.

Mais, au-delà des améliorations portant sur le stade de la passation des marchés, d'autres relatives à celui de l'exécution des contrats auraient pu être envisagées. Même si le régime des avances a été modifié, tel n'est malheureusement pas le cas de la retenue de garantie et du système des cautions.

Rappelons que l'entreprise à laquelle le marché a été attribué doit constituer des sûretés. Il peut s'agir de la retenue de garantie, de la garantie à première demande ou encore d'une caution personnelle et solidaire.

La retenue de garantie est la sûreté employée à titre principal, mais sa mise en place est une simple faculté pour l'acheteur public. Concrètement, une partie des sommes dues au fournisseur est bloquée dans les comptes de l'administration jusqu'à exécution par celui-ci de ses obligations contractuelles. Le but est de remédier aux malfaçons ayant fait l'objet de réserves (qu'elles soient relevées dès réception ou découvertes au

cours du délai de garantie). Elle est limitée à 5 % du montant initial du marché et est restituée, au plus tard, un mois après l'expiration de la période de garantie, sous peine de versements d'intérêts moratoires par l'administration.

La garantie à première demande peut remplacer la retenue de garantie au gré du titulaire, sans que celui-ci ait à recueillir l'accord de son contractant. Elle est souscrite par le bénéficiaire au profit de l'administration et doit être exercée par le garant. Elle doit être constituée au plus tard lors de la remise de paiement correspondant au premier acompte.

La caution personnelle et solidaire peut se substituer aux deux mécanismes précédents si les deux parties en sont d'accord.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le nouveau code. Pourtant, le délai dans lequel la constitution de garantie à première demande doit être réalisée est contraignant pour les entreprises. En effet, elles peuvent trouver, en cours d'exécution du marché, un avantage à ce que le montant de la retenue de garantie ne soit plus déduit des acomptes, sous réserve qu'elles fournissent une caution personnelle et solidaire garantissant un montant équivalent aux prestations restant à effectuer. Aussi, face aux difficultés rencontrées en pratique, serait-il opportun que la retenue de garantie puisse être, à tout moment de l'exécution du contrat, remplacée par une caution.

Bien évidemment, ces réflexions ne sont pas exhaustives, d'autres pistes peuvent être envisagées, en particulier relativement à l'incitation des PME-TPE à répondre aux

appels d'offres européens. Elles expriment, en effet, encore trop d'inquiétudes sur leurs capacités face aux entreprises des autres États membres. À nous de les rassurer, de les aider à emporter de nouveaux contrats et de les accompagner dans les marchés publics communautaires, faisant ainsi progresser la libre circulation et les échanges transnationaux.

PME  
et marchés publics

---

REGARDS SUR LES PME  
N°5

---

LA TRIBUNE

---

Michel Franck

---

**83**

# La réglementation des marchés publics : une chance pour les PME

par Jérôme Michon

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jérôme Michon

84

LE MONITEUR

ESTP  
l'école des grands projets

École spéciale  
des travaux  
publics,  
du bâtiment  
et de l'industrie

Le droit de la commande publique est complexe et change régulièrement sous l'impulsion des nouvelles exigences européennes ou orientations politiques des gouvernements français successifs. À peine adopté en mars 2001, le « nouveau » code des marchés publics était contesté par la Commission européenne d'une manière sans précédent, touchant près d'une vingtaine de ses articles. Afin de se conformer aux objectifs juridiques des directives européennes portant coordination des procédures de passation des marchés publics, mais aussi d'insuffler une « libéralisation » de la commande publique, le ministère de l'Économie a entrepris une réécriture du code.

Et voilà que l'histoire se répète.

Moins d'un mois après l'adoption du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 offrant un « nouveau » nouveau code des marchés publics aux praticiens, la Commission européenne saisit la Cour de justice des communautés européennes pour manquement de la France à ses obligations communautaires. Quelques articles du nouveau dispositif violeraient le droit européen. Mieux encore, une modification de ce code est déjà nécessaire du fait de l'adoption de nouvelles directives européennes.

Et les PME dans tout cela ?

Transparence, concurrence, égalité : autant d'objectifs juridiques imposés à l'acheteur

Tous les marchés publics, sans exceptions, et désormais dès le premier euro, doivent respecter les principes fondamentaux de la commande publique : principe de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes « exigent [dixit l'article 1<sup>er</sup> du code] une définition préalable des besoins de l'acheteur public, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ».

La liberté d'accès et l'égalité de traitement se traduisent par l'interdiction de toute clause discriminatoire. Chaque entreprise doit avoir sa chance. Un marché ne peut pas être réservé d'office à une major ou à une entreprise d'une certaine taille humaine ou financière. Les entreprises locales ne peuvent pas être favorisées par rapport aux autres. Les références d'anciens marchés ne sont pas des conditions d'accès, mais de simples éléments d'appréciation. Et une remise en concurrence « périodique » s'impose quoi qu'il en soit (art. 15 du code). Le copinage ou le clientélisme est censuré par la réglementation qui d'ailleurs ne manque pas de trouver des illustrations judiciaires liées à une mise en œuvre du code pénal. La transparence des procédures se traduit notamment par la fixation de règles

connues de tous, à l'instar de la rédaction d'un règlement de consultation, de la communication des critères de sélection, de la motivation des décisions de rejet ou d'attribution, ou encore de la diffusion à toute personne demanderesse des documents administratifs transmissibles.

### Une publicité suffisante permettant une mise en concurrence effective

Le nouveau code entreprend un changement de cap dans la logique d'achat des administrations. Il ne suffit pas qu'elles respectent des dispositions légales, encore faut-il qu'elles prennent toute mesure complémentaire assurant une efficacité de leur politique d'achat. Dans le cadre de la procédure dite « adaptée », c'est-à-dire celle pouvant s'appliquer de zéro à 230 000 euros HT (ou 150 000 euros HT en fournitures et services pour les services de l'État), l'acheteur public peut définir sa propre procédure. Mais loin de lui assurer une totale liberté, cette procédure doit répondre aux exigences juridiques de deux tiers du code : titre I, II (à l'exception du chapitre 5), art. 40-II, art. 79 et titres IV à VI. Les grands principes de transparence, égalité et liberté s'imposent toujours. L'acheteur public va pouvoir recourir plus facilement à une procédure négociée, mais garantissant une égalité des chances et de traitement à toute entreprise candidate.

Au commencement de tout, se trouvent des obligations de publicité. Elles ont été clarifiées dans le cadre du nouveau code en imposant « une publicité suffisante permettant une mise en concurrence effective » dès le premier euro. En d'autres termes, désormais il n'est pas possible qu'un marché public (sauf cas limitativement énumérés par le code, notamment

à l'article 35-II et III) soit attribué à une entreprise sans que toutes les autres potentiellement intéressées par ce contrat aient été en mesure de se porter candidates. En clair, la publicité donne la possibilité à chacun de prendre connaissance d'un potentiel marché lancé par telle ou telle administration. C'est la fin dans une large mesure des marchés négociés de gré à gré, attribués d'office à un prestataire par un acheteur public qui fonctionnerait quasiment comme dans le secteur privé. Mieux encore, c'est la fin en quelque sorte du système des trois lettres de consultation qui se traduiraient par la demande de devis auprès de trois prestataires potentiels. Désormais les PME, sans qu'une relation particulière ou privilégiée avec une administration soit nécessaire, peuvent dès le premier euro prendre connaissance des potentiels marchés par la lecture d'une publicité.

Cette dernière prend la forme généralement d'une publicité dans la presse écrite, et la revue *Le Moniteur* est là pour le démontrer chaque semaine avec plus de 200 pages d'avis d'appel à concurrence accessibles à tout un chacun. Mais les « petits marchés » de « très faible montant » peuvent faire l'objet d'une publicité par voie d'affichage ou d'Internet (cf. chapitre 8-2-1 de la circulaire du MINEFI sur le code de janvier 2004). En imposant une « concurrence effective » à travers la publicité, le code exige que l'acheteur public ne se contente pas de réaliser ce type de publicité, y compris dans un journal officiel comme celui de l'Union européenne et le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* ou les journaux habilités à publier des annonces légales. Il impose aux administrations « d'assurer une publicité conforme aux objectifs mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> du code », c'est-

à-dire que cette publicité soit efficace. Une publicité c'est bien, mais encore faut-il qu'il y ait des candidatures et que l'acheteur soit ainsi en mesure de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse. Cela passe notamment par la publication d'un avis dans un support de presse plus ciblé, tourné vers le domaine d'activité lié à l'objet même du marché, à savoir « *la presse spécialisée du secteur économique concerné* » (art. 40-III et IV du code).

### Des règles de concurrence qui veillent à la sauvegarde des intérêts des PME

Outre le droit des marchés publics vient se greffer sur l'acte d'achat d'une administration le droit de la concurrence. Il ne suffit pas que l'acheteur respecte des règles procédurales conformes aux grands principes précédemment évoqués, encore faut-il que les acteurs économiques respectent entre eux un minimum de règles qui évitent la loi de la jungle économique. C'est l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 qui a lancé le mouvement aujourd'hui traduit dans le code de commerce et revisité récemment par la loi du 15 mai 2000 sur les « nouvelles régulations économiques » (NRE).

Toute pratique anticoncurrentielle est sanctionnée par le Conseil de la concurrence, dont les décisions sont susceptibles de recours devant la cour d'appel de Paris. Les ententes entre acteurs économiques, les répartitions de marchés ou de secteurs géographiques, les pratiques de prix abusivement bas et injustifiés, sont proscrites. La loi « NRE » a même été jusqu'à intégrer dans le droit français des règles issues du droit américain et passées par le droit européen, à savoir le système de la « clémence ». En d'autres

termes, une entreprise peut dénoncer de telles pratiques auprès des autorités compétentes. Et si elle s'est livrée elle-même à son niveau à de telles pratiques, en dénonçant ses anciens petits camarades, elle pourra bénéficier d'une « clémence » du Conseil de la concurrence, pouvant aller jusqu'à l'absence totale de condamnation. La sanction pour une entreprise violant les règles élémentaires de concurrence s'est alourdie: elle peut atteindre désormais jusqu'à hauteur de 10 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise concernée. Pour une filiale, on peut remonter jusqu'à la maison mère. À un plus petit niveau, sur le plan local, les Directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) qui dépendent de la Direction générale (DGCCRF) relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, sont les interlocuteurs des PME mécontentes ou estimant que des pratiques anticoncurrentielles ou autres ont eu lieu, au point de leur porter préjudice.

### Un cadre pénal qui sanctionne toute dérive

Outre le droit administratif et le droit de la concurrence, le code pénal joue un rôle important dans le domaine des marchés publics. L'article 432-14 du code pénal sanctionne tout « octroi d'avantage injustifié », pouvant se traduire par la violation d'une disposition législative ou réglementaire propre aux marchés publics et délégations de service public, par une peine d'amende et d'emprisonnement. Ce délit est plus connu sous le vocable de « délit de favoritisme », et si pendant quelques années il est demeuré au stade de la théorie, il est désormais clairement appliqué par les tribunaux

(cf. jurisprudence abondante de la Cour de cassation). Si un acheteur public, par quelque moyen que ce soit, favorise une entreprise au détriment d'une autre, il pourra être sanctionné pénalement. Les PME doivent être rassurées : ce délit fait couler beaucoup d'encre et inquiète les praticiens. La carte de la sécurité juridique est privilégiée par les acheteurs publics. Bien sûr, une PME se livrant à des pratiques déviantes pâtira d'un tel dispositif (au même titre que les autres articles relatifs à la corruption active ou passive), mais sa présence dans notre législation est symptomatique à certains égards du degré d'excellence qui s'applique spécifiquement aux marchés publics (malgré un recentrage qui s'avère être nécessaire du champ d'application de l'article 432-14 du code pénal).

Les PME, celles qui n'ont rien à se reprocher, qui peuvent conquérir en toute loyauté des parts de marchés, qui s'estiment défavorisées par rapport aux majors et grosses structures économiques, doivent vivre la réglementation des marchés publics comme une chance pour se prémunir des abus et de toutes dérives qui leur seraient préjudiciables. Certes, un marché public, c'est beaucoup de « pape-rasserie » (même si le code de janvier 2004 a procédé à un certain allègement). Mais cette dernière est aussi motivée par une préoccupation d'égalité des chances et de formalisation d'une politique d'achats. Les PME n'ont pas toujours les moyens humains et les compétences pour connaître le droit des marchés publics ou constituer des dossiers de candidature. Mais c'est aussi aux médias et notamment aux supports de presse spécialisés, comme la revue *Le Moniteur* qui depuis plus d'un siècle communique sur les marchés publics, de remplir leurs mis-

sions d'information, d'écoute et d'aide aux entreprises et aux acheteurs publics. Cette rencontre de deux mondes qui ont leurs propres contraintes et objectifs constitue un formidable défi relevé au quotidien à travers la passation de marchés publics.

Aux acteurs économiques d'utiliser les outils qui leur sont offerts.

La réglementation des marchés publics ne doit pas être vécue comme un carcan limitant la liberté d'entreprendre, mais comme une garantie contre la loi de la jungle économique.

L'obtention d'un marché public devrait être la référence d'excellence d'une PME, qui aura su mettre ses performances au service du bien commun à travers le bénéfice de deniers publics, tout en servant ses propres et louables intérêts économiques.



# PME et marchés publics : droits et pratiques

par Jean-Marc Peyrical

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jean-Marc Peyrical

88

**APASP**

Association pour  
l'achat dans les  
services publics

La question des rapports entre les PME et les marchés publics est pleinement d'actualité, un des objectifs du nouveau code des marchés publics (décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004) étant justement de favoriser l'accès des PME à la commande publique.

Il est pourtant évident que, pendant longtemps, le monde des PME et celui des acheteurs publics se sont quasiment ignorés tout en travaillant étroitement ensemble.

Les raisons de cette ignorance sont doubles : d'une part, le monde des achats publics et la réglementation interne et communautaire des marchés publics sont relativement complexes et opaques pour les PME ; et, d'autre part, le monde des entreprises et plus particulièrement des PME est relativement peu connu des acheteurs.

Cependant, la part des PME dans les marchés publics est très élevée (30 % des marchés de l'État et 57 % des marchés des collectivités locales selon les chiffres du recensement économique sur les marchés de 1998).

Cette importance est confirmée par la FNTF et la CAPEB, même s'il existe un manque évident de statistiques précises et récentes en la matière, d'où l'urgence de mettre en place l'observatoire économique de l'achat public prévu par l'article 136 du code des marchés publics. Au-delà de leurs liens économiques, il y a

donc un véritable problème de rencontre et de reconnaissance mutuelle entre les acheteurs et les PME.

## La réponse des textes à ce problème de connaissance mutuelle

Tout en rappelant que les objectifs de la commande publique sont l'efficacité et la bonne gestion des deniers publics (art. 1 du code), le nouveau code des marchés publics a profondément libéralisé l'achat public en laissant davantage de marge de manœuvre aux acheteurs.

Ont ainsi été rehaussés les seuils (230 000 euros pour les fournitures et services des collectivités locales, 150 000 euros pour l'État et 5,9 millions d'euros HT pour les travaux) en dessous desquels peuvent être souscrites des procédures moins formalisées que l'appel d'offres, dites « procédures adaptées ».

À côté des catégories de marchés négociés existantes dans le code (art. 35) et de la procédure de dialogue compétitif (art. 36) qui permet, sous certaines conditions, d'auditionner les candidats, les nouveaux textes ont ainsi accru les possibilités pour les acheteurs de discuter et de négocier avec les candidats, ce qui n'est pas possible dans la procédure d'appel d'offres.

Il y a donc une nouvelle approche économique de l'achat public, en tout cas pour les marchés inférieurs aux seuils de l'appel d'offres : en développant les possibilités

de négociation, les rédacteurs des textes ont voulu mettre en avant le métier d'acheteur, qui consiste à discuter avec les entreprises jusqu'à ce qu'un terrain d'entente soit trouvé entre leurs offres et les besoins exprimés par l'administration.

L'achat public devient donc clairement un moyen permettant de trouver, par la voie de la négociation, une adéquation entre ces offres et ces besoins. Bien évidemment, la recherche de cette adéquation ne peut s'affranchir des règles fondamentales qui gouvernent l'achat public (liberté d'accès, égalité de traitement, transparence des procédures; cf. art. 1 du code).

Ce faisant, le nouveau code va forcer les acheteurs à devenir de véritables négociateurs, l'achat public devant dès lors être traité en termes de compétences mais aussi de structures, les collectivités publiques (services de l'État, établissements publics nationaux et locaux, collectivités territoriales et EPCI...) devant prendre conscience de la nécessité de se doter d'une véritable structure d'achat public, dotée non seulement de compétences juridiques mais aussi de professionnels de l'achat public.

Et un des volets de cette nécessaire professionnalisation de la part des acheteurs publics passe certainement par une meilleure connaissance du monde des entreprises et des fournisseurs.

Pendant la phase de la définition de leurs besoins et de préparation de leurs marchés, les acheteurs devront donc se tourner davantage vers leurs candidats potentiels, afin que cette phase de définition et de préparation leur permette de s'adapter au mieux à la réalité du marché

économique et concurrentiel concerné.

## Simplification pour les PME

Du côté des entreprises, et donc des PME, le code de 2004 a encore accentué l'assouplissement des procédures entamé en 2001.

Sur le plan de la réponse aux consultations lancées par les administrations, ainsi, non seulement le contenu de l'enveloppe consacrée aux référencés, capacités et situation fiscale et sociale a encore été allégé (art. 45 du code) mais il sera possible de régulariser, dans un temps imparti et si cela est expressément prévu, tout oubli de document (art. 52).

Sur le plan des seuils, les avantages liés à la libéralisation et au développement des marges de négociation et de discussion valent également pour les PME qui, dans de tel cas, pourront peut-être présenter des propositions plus adaptées aux besoins de l'administration.

Un autre plan doit être évoqué, celui de la transparence. Les articles 76 et 77 du nouveau code ont, en effet, encore développé les obligations de l'administration en la matière, notamment, en termes d'explication et de justification de ses choix d'attribution.

Et puis, dans le cadre de ces articles, une période de 10 jours maximum devra dorénavant être laissée aux candidats non retenus entre la date à laquelle ils en ont été informés et celle de la signature du marché.

Cette période devrait leur permettre, justement, de s'informer sur les raisons de leur éviction mais aussi, peut-être, de

contester cette dernière devant les juridictions compétentes (procédure de référé précontractuel - art. L. 551-1 du code de justice administrative).

Simplification, libéralisation, renforcement de la transparence: le nouveau code va sans doute permettre un rapprochement entre les PME et les acheteurs tant sur le plan d'une meilleure lisibilité des textes applicables à l'achat public que sur celui des négociations qui pourront être menées en dessous des seuils de l'appel d'offres.

Mais une application effective de cette évolution dépendra avant tout de la pratique des acteurs de la commande publique.

### La question du comportement des acteurs

Du côté des acheteurs publics, tout va dépendre non seulement de leur compétence et de leur organisation, mais aussi de leur comportement.

En effet, si le nouveau code a libéralisé l'achat public, il a accru à côté de cela la responsabilité de ceux qui sont chargés de l'appliquer.

Ainsi, les acheteurs doivent non seulement veiller à la légalité de leurs décisions d'achats (voir par exemple la question délicate des modalités de calcul des seuils dans les marchés publics, avec les notions d'opérations de travaux ou de fournitures et de services homogènes de l'article 27 du code), mais aussi au respect des règles de concurrence issues du code de commerce, qui prohibe les comportements anticoncurrentiels comme les ententes et les abus de position

dominante (voir l'article 51 du code des marchés publics, qui permet aux acheteurs de faire appel aux groupements d'entreprises tout en leur imposant de vérifier que de tels groupements ne portent pas atteinte aux règles de la concurrence).

Ils doivent, au surplus, faire attention de ne pas favoriser un candidat par rapport à d'autres, le favoritisme étant un délit sanctionné par le code pénal (art. 432-14).

Un grand nombre de risques pèse donc sur les acheteurs qui pourraient, dans un souci de sécurisation de leurs procédures, venir limiter la libéralisation des procédures sus-évoquées, ainsi que les effets de cette libéralisation sur l'accès des PME à la commande publique.

Mais le comportement des acheteurs, c'est aussi les choix qu'ils devront faire dans le cadre de leurs procédures, choix qui sont susceptibles de concerner directement les PME. Parmi les domaines de choix en cause peuvent être cités:

- L'allotissement (art. 15 du code): il s'agit d'un choix, et non d'une obligation, qui répond à des considérations économiques, techniques ou financières. Ce choix repose donc sur les acheteurs publics, et sur des éléments d'organisation interne mais aussi de connaissance du marché par ces derniers.

- Les groupements d'entreprises (art. 51): là encore, il s'agit d'une liberté totale pour l'acheteur, qui peut choisir de faire appel à une seule ou à plusieurs entreprises dans le cadre de groupements (le plus souvent solidaires, d'ailleurs, ce qui est un avantage pour eux en termes de répartition des responsabilités).

Une telle liberté est, bien évidemment,

directement liée aux considérations sus-évoquées concernant l'allotissement.

- Les délais de paiement (art. 96): si, depuis 2001-2002, les délais de paiement des administrations publiques ont été raccourcis, leur mise en œuvre réelle dépend de l'application effective des intérêts moratoires.

On se situe plus souvent, en la matière, dans un contexte de rapport de forces administration-entreprise que d'application pure et simple du droit.

Il est en tout cas certain que toute réduction des délais de paiement public ne pourra être que fictive tant que le versement (normalement automatique) des intérêts moratoires aux entreprises ne sera pas, justement, effectif.

Ces trois exemples – d'autres peuvent être cités comme la problématique des variantes, la sous-traitance ou la détermination des critères de choix des entreprises – montrent que l'accès des PME à la commande publique dépend non seulement de l'évolution du droit applicable à cette dernière mais aussi de la manière dont ce droit est interprété et donc réellement appliqué par ses acteurs.

Les fournisseurs devront également s'adapter, en termes de compétences et d'organisation, à l'évolution des textes applicables à la commande publique.

Le symbole de cette nécessaire adaptation est sans doute la dématérialisation (art. 56 du code): alors que, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les administrations publiques ne pourront plus interdire aux entreprises de transmettre leurs offres ou propositions par voie dématérialisée, il n'est pas certain que ces dernières, s'agissant

notamment des PME, aient les moyens humains et matériels de s'adapter aussi vite à cette évolution, qui comporte d'évidents avantages en termes de souplesse, d'accès à la commande publique et donc de concurrence.

En même temps, la même remarque peut être faite aux administrations elles-mêmes, dont un grand nombre (petites communes, hôpitaux) n'ont pas aujourd'hui les équipements suffisants pour assurer pleinement une dématérialisation effective, de nombreuses questions (confidentialité des offres par exemple) n'étant, au surplus, pas encore tout à fait résolues.

À nouveau, l'achat public ne peut uniquement être appréhendé au travers des textes qui l'encadrent, mais doit prendre en compte d'autres éléments liés à la mise en pratique de ces textes. La problématique de l'accès des PME à la commande publique ne pourrait se dispenser d'une telle approche.

# Marchés publics et petites entreprises : le champ des possibles, des espoirs et des craintes

par Jean-Claude Condou

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jean-Claude Condou

92

## L'observatoire économique de l'achat public est vraiment nécessaire

Les marchés publics représentent un poids conséquent dans le secteur du bâtiment. D'ailleurs, 42 % des entreprises artisanales du bâtiment, c'est-à-dire de moins de 20 salariés, obtiennent des marchés publics de travaux selon notre étude citée dans le rapport, ce qui reste cohérent avec les autres données statistiques, notamment celles du recensement économique des marchés publics.

Ce qui signifie que le code des marchés publics, jusqu'à présent, a permis à de nombreuses entreprises, quelle que soit leur taille, de participer à la commande publique.

C'est un levier économique à part entière dont les effets ne doivent pas être sous-estimés. Il est donc important de se donner les moyens de les surveiller surtout face aux incertitudes que génère la réforme du code des marchés publics. Osons dire que l'achat public est un outil de politique économique !

Le rapport établi par l'Observatoire des PME était donc nécessaire, malgré la difficulté de recenser les sources fiables. Il rassemble des informations essentielles sur les PME et les marchés publics, infor-

mations trop dispersées jusqu'à ce jour, et il nous permet de nous rappeler un certain nombre de problèmes ou d'interrogations auxquels il est temps de donner une réponse.

En effet, nous défendons avec insistance l'idée de la création d'**un tableau de bord des marchés publics** pour connaître les grandes tendances de l'achat public. En ce sens, il conviendrait que le recensement économique des marchés publics, facilité par le code puisque les acheteurs publics auront l'obligation désormais à chaque début d'année de publier la liste des marchés attribués avec le nom de l'attributaire, soit étendu aux marchés sans formalités préalables qui concernent directement les PME.

L'arrêté ministériel (annoncé) d'application de cette nouvelle mesure devrait mentionner l'obligation d'indiquer le montant, le type de procédure et le mode de dévolution. Il faudrait effectivement que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie se donne les moyens de mesurer par exemple la procédure et le mode de dévolution (allotissement, entreprise générale, groupement d'entreprises conjointes ou solidaires) les plus courants et de vérifier l'efficacité de ses incitations (sur l'allotissement par exemple). Cela constituerait une réelle avancée car,



Confédération  
de l'artisanat  
et des petites  
entreprises  
du bâtiment

malgré les convictions de chacun, personne ne peut affirmer avec certitude ce que sera l'impact réel de la réforme du code des marchés publics pour les PME.

La CAPEB est également pleinement favorable à l'activation de l'observatoire économique de l'achat public, déjà prévu par l'ancien code des marchés publics de 2001, mais toujours au stade de projet.

En somme, ce rapport dresse un bilan intéressant de la place des PME au sein de la commande publique tout en prenant en considération qu'il existe différents profils (de la micro-entreprise, 0 à 9 salariés, à la moyenne entreprise, de 50 à 249 salariés). Il nous permet de nous projeter dans l'avenir, et nous voulons croire qu'il sera un facteur important de prise de conscience des maîtres d'ouvrage publics de la place essentielle des petites entreprises dans la commande publique.

### Interrogations sur les effets de la libéralisation

La réforme en cours introduit un mouvement de libéralisation dont on ne sait pas si elle sera positive ou négative pour les petites entreprises.

Les artisans devront s'adapter à chaque fois aux procédures mises en place par les acheteurs, ce qui peut accentuer les difficultés puisque, par définition, ces règles peuvent changer d'un marché à l'autre. La liberté contractuelle étant ainsi accrue, les artisans doivent être attentifs aux procédures mises en place par les acheteurs publics. Elles doivent respecter les principes du code des marchés publics.

Il serait utile que l'Observatoire des PME publie un nouveau rapport, en forme de

bilan d'ici deux ans, sur l'impact des nouvelles dispositions du code sur les PME.

**La CAPEB veut réellement croire à l'effet incitatif de la réforme pour les petites entreprises mais son analyse reste prudente, même si elle reconnaît que des principes essentiels ont été introduits pour limiter les risques d'attributions arbitraires redoutées par les entreprises artisanales.**

C'est vrai, la CAPEB s'inquiétait d'un accroissement très sensible du plafond des marchés sans formalités préalables en deçà duquel certes les procédures sont simplifiées, mais dont on ignore l'usage qu'en feront les maîtres d'ouvrage. Seules 3 % des entreprises artisanales du bâtiment accèdent à des marchés de plus de 200 000 euros HT.

La première satisfaction de la CAPEB durant les consultations aura donc été **de voir le seuil des marchés sans formalités préalables abaissé à 230 000 euros HT, alors qu'il était fixé à 6,2 millions d'euros HT dans le premier projet de décret. Il faut souligner l'importance de cette avancée même si, répétons-le, les petites entreprises se situent essentiellement dans la tranche « mouvante » au-dessous de 230 000 euros.**

La CAPEB a applaudi aussi à la réintroduction du principe de publicité obligatoire dès le premier euro et à l'obligation d'une mise en concurrence effective pour tous les marchés.

## Des dispositions inadaptées...

### La procédure de dialogue compétitif issue du droit communautaire

Cette procédure rejoint le code des marchés publics français. Elle est adaptée pour la conclusion des marchés complexes, mais elle est éloignée de la réalité des entreprises artisanales qui ne détiennent pas de services commerciaux structurés pour s'investir dans ce type de démarches.

d'œuvre et non par les entreprises. Cela permettrait de déterminer l'attributaire sans critères ni pondération mais par l'appréciation de l'offre la plus proche du projet.

Si un marché ne peut être attribué que selon un seul critère, ce sera celui du prix... C'est une autre nouveauté permise par la future directive européenne.

### ...et des mesures plus positives pour l'artisanat du bâtiment

94

### Prise en compte de la protection de l'environnement

Toujours dans le cadre de l'harmonisation des procédures européennes, l'acheteur public peut prendre en compte le savoir-faire des candidats en matière de protection de l'environnement dès la phase de l'examen des capacités professionnelles. Il peut aussi décider que les performances du candidat en matière de protection de l'environnement figurent parmi les critères d'attribution du marché.

Le problème est de savoir comment on mesure ce savoir-faire, et comment on le prouve.

### L'introduction de la pondération des critères

La pondération obligatoire des critères, ou à défaut une hiérarchisation pour pouvoir attribuer le marché, s'inscrit aussi dans le mouvement d'harmonisation des procédures européennes.

Le mode de sélection des entreprises devrait se faire autrement. **La qualité du projet devrait déterminer la qualité de l'offre.** Plus la demande est précise initialement, plus il est aisé de sélectionner la meilleure offre. En ce sens, les missions de maîtrise d'œuvre devraient être complètes, les cahiers des charges précis et les études d'exécution devraient systématiquement être réalisées par le maître

### Droit de rattrapage

Le « droit de rattrapage » vise les marchés relevant d'une procédure organisée du code (au-dessus de 230 000 euros HT). La personne responsable du marché peut décider de demander aux candidats de compléter leur dossier de candidature s'il est incomplet (absence de certaines pièces) ou imprécis dans un délai qu'elle fixe et qui ne peut être supérieur à 10 jours.

### Allotissement

Il s'agit d'une formule très intéressante prévue par le code. La CAPEB aurait souhaité une incitation plus forte pour continuer de convaincre les maîtres d'ouvrage publics qu'elle est efficace et génératrice d'économies si on y adjoint une mission de maîtrise d'œuvre forte.

### Grouperments d'entreprises

Ils sont encouragés. Dans le cas d'un groupement, l'appréciation des capacités professionnelles, techniques et financières des membres du groupement ne sera plus réalisée par entreprise mais de façon globale.

### Publication des marchés attribués

Tout acheteur devra publier au premier trimestre de chaque année, la liste des

marchés qu'il a attribués avec le nom de l'attributaire.

### Préfinancement des marchés

Le régime des avances forfaitaires et des acomptes est élargi au bénéfice d'un plus grand nombre d'entreprises. L'entreprise a droit à une avance forfaitaire de 5 % du montant de son marché initial dès que le montant de ce marché atteint 50 000 euros, contre 90 000 euros dans l'ancien code.

### Les « petits lots »

Dans le cadre des marchés de plus de 5 900 000 euros HT, il est instauré la possibilité de recours à une procédure adaptée pour les lots de moins de 1 million d'euros HT (celle des marchés sans formalités préalables compris entre 90 000 et 230 000 euros HT). Le montant cumulé de ces lots ne doit pas dépasser 20 % du montant total du marché.

## Quelques déceptions

Le comptable public et un représentant du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ne sont plus obligatoirement invités pour participer à la commission d'appel d'offres, contrairement aux dispositions du code issu du décret du 7 mars 2001, ce qui ne rassure pas les petites entreprises.

Enfin, en matière de retenue de garantie qui grève la trésorerie des entreprises artisanales, le nouveau code est conforme à l'ancien : absence de la dispense que nous attendons toujours.

## Et attention à la dématérialisation de l'achat public !

Le rapport souligne que la dématérialisation de l'achat public est un moyen de faciliter l'accès à l'information des PME sur le droit des marchés publics et de répondre plus facilement aux appels d'offres publics.

Si 80 %<sup>1</sup> des entreprises artisanales du bâtiment sont informatisées, le parc n'est pas homogène. Les utilisations de l'outil informatique au sein de l'entreprise varient et toutes les entreprises ne sont pas connectées à Internet.

Il est rappelé, fort justement, dans le rapport que la dématérialisation entraîne un nécessaire investissement (en matériel, en logiciels, en abonnement Internet, en formation) et donc un coût financier pour les PME et TPE non équipées. Il faut considérer également les entreprises qui disposent d'un matériel encore peu adapté<sup>2</sup>.

C'est donc un coût d'adaptation supplémentaire pour les entreprises artisanales à court terme qu'il faudrait accompagner. Il est important de pousser la réflexion sur la dématérialisation car, au-delà des moyens techniques nécessaires, elle fait appel à l'amélioration du comportement des acheteurs et des entreprises dans ce domaine par une familiarisation aux nouvelles méthodes.

Nous sommes convaincus que ces pratiques s'imposeront irrémédiablement

1. Source enquête CAPEB/I + C avril 2003.
2. Adapté aux tâches courantes de l'entreprise (comptabilité, devis, paie...), mais inadapté aux contraintes de ce type d'usage d'Internet (cryptage des données, volume des informations, etc.).



dans toutes les entreprises, y compris les plus petites d'entre elles. Il convient cependant d'accompagner ce progrès dans le temps.

Mais en guise de conclusion, il faut considérer que ce sont les pratiques au quotidien qui permettront de juger si les dispositions du nouveau code des marchés publics constituent un encouragement au recours aux petites entreprises. C'est pourquoi, au-delà de la sensibilisation nécessaire des maîtres d'ouvrage publics, il est indispensable d'établir un vrai bilan avec des informations statistiques fiables à échéance de deux ans. L'Observatoire des PME nous semble avoir les moyens et la vocation d'y contribuer utilement.

# Un regard sur l'évolution réglementaire de la commande publique

par Anne-Christine Levavasseur

Pour le peintre Delacroix, « *il y a deux choses que l'expérience doit apprendre : la première, c'est qu'il faut beaucoup corriger ; la seconde, c'est qu'il ne faut pas trop corriger* ». Il aurait pu ajouter qu'il ne faut pas trop souvent corriger. La dernière réforme du code des marchés publics à laquelle on reproche de suivre d'un peu trop près celle qui l'a précédée offre cependant des avancées, notamment des assouplissements, qui la rendent bienvenue auprès des praticiens de l'achat public malgré quelques réserves.

## Des avancées

Si la nouvelle réglementation reste inévitablement formaliste, on note une recherche d'assouplissement, d'adaptation à la réalité de la pratique de l'achat et d'accroissement de la liberté contractuelle des personnes publiques. En témoignent en particulier l'apparition de la nouvelle procédure de dialogue compétitif et la place plus importante donnée à la négociation, ainsi que la création de la notion de centrale d'achat. De même, l'article 52 du code qui permet le complément des dossiers de candidatures est une avancée pleine de bon sens en faveur des entreprises, notamment celles qui ne sont pas habituées à travailler avec l'administration, dont les PME-PMI. Dans le même esprit, l'article 27.III admet que, en cas de marché alloti, pour des lots de faible montant, la personne publique peut recourir à un marché passé

selon une procédure adaptée et non à un marché sur appel d'offres.

La réforme a souhaité surtout responsabiliser les acteurs de l'achat public et leur laisser une plus grande marge de manœuvre sur le terrain, partant du principe qu'ils sont les mieux à même d'apprécier chacune des situations différentes auxquelles ils sont confrontés. La personne responsable du marché (PRM) est donc plus libre de choisir la procédure la mieux adaptée à ses besoins, tout en agissant dans le respect des grands principes de l'article 1<sup>er</sup>, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence.

Cet esprit général de confiance se traduit en premier lieu par l'abandon de la nomenclature unique des fournitures et services. La notion d'homogénéité étant conservée, chaque PRM peut désormais, si elle le souhaite, déterminer librement le caractère homogène des prestations et services qu'elle commande à partir de sa propre nomenclature. Le mode de calcul des seuils est donc fortement simplifié. En second lieu, en dessous des seuils prévus à l'article 28, pour les marchés passés selon une procédure adaptée, le principe est la liberté de choix des modalités de mise en concurrence et de publicité les mieux adaptées à l'achat envisagé.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Anne-Christine  
Levavasseur

97



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



Ministère  
de la Défense  
Contrôle général  
des armées

## Des réserves

Le code ayant les défauts de ses qualités, à la liberté d'appréciation laissée aux acteurs de l'achat public correspond une grande subjectivité des notions : qu'est-ce qu'une publicité « adaptée » (art. 40-II), une concurrence « effective » (art. 40-I), une publication « utile » (art. 40-III) ? Comment les divers tribunaux administratifs vont-ils interpréter ces termes ?

Quant à la responsabilisation et la libéralisation, on peut craindre qu'elles ne correspondent à un risque pénal accru pour les PRM, puisque les contrôles étatiques sont ou seront considérablement allégés, et que les marchés en dessous des seuils européens ne sont pas encadrés par des règles précises, mais seulement par de grands principes juridiques et économiques que chacun appliquera de façon différente et subjective. Cette absence d'encadrement fait apparaître en outre un risque de prolifération de réglementations internes plus ou moins anarchiques, variables selon les personnes publiques concernées (par exemple sur la publicité qu'il convient de donner aux marchés passés selon une procédure adaptée).

En outre, même si la simplification est souvent évoquée par les commentateurs, le CMP reste un instrument de spécialiste complexe. On en donnera deux exemples caricaturaux :

- on ne relève pas moins de 13 seuils de 600 euros à 40 millions d'euros ;
- tout au long du code, on note de très nombreux renvois d'un article à l'autre, le sommet étant atteint par l'article 26 qui en présente 13 !

Enfin, même si la forme extérieure du code n'a quasiment pas été modifiée

depuis la réforme de 2001, il ne s'agit pas d'une réformatte : plus de 70 articles ont été modifiés sur 138. Cependant, une nouvelle modification aura lieu prochainement, le gouvernement disposant de dix-huit mois pour transposer la nouvelle directive européenne unifiée sur les marchés publics : les acteurs de la commande publique n'en ont pas fini avec l'apprentissage juridique. L'étude réalisée par l'Observatoire des PME arrive opportunément pour faire un premier point sur la réforme en attendant les premiers résultats de la pratique.

## Le « décret défense »

Pour le ministère de la Défense, la réforme de 2004 est une étape importante, puisque pour la première fois, hors des époques de guerre, un décret spécifique regroupe l'ensemble des dispositions particulières relatives aux marchés d'armes, munitions et matériels de guerre : le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 fondé sur les dispositions de l'article 296 du traité instituant les communautés européennes. Ce dernier dispose en effet que « *tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre [...]* ».

Abandonnant le formalisme de l'appel d'offres, ce décret généralise la procédure du marché négocié. Outre de nombreux aménagements de la réglementation générale (possibilité de solliciter des candidats, de modifier la composition des groupements, d'allonger la durée des marchés à bons de commande, etc.), il présente des innovations intéressantes, notamment la création d'un régime

de qualification des candidats inspiré par celui qui existe dans le secteur « réseaux » (art. 7), la création d'un marché à phases pour les achats des secteurs innovants et évolutifs (art. 8) et la faculté de prévoir une part provisionnelle de prestations (art. 12).

Certaines de ces innovations présentent un intérêt particulier pour les PME-PMI ; il s'agit en premier lieu des plans d'acquisition, c'est-à-dire de la possibilité d'organiser la mise en concurrence au niveau des sous-traitants (art. 10). En deuxième lieu, l'article 2.III.c autorise la procédure négociée sans publicité préalable ni mise en concurrence pour des marchés ne pouvant être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons tenant à « *la nécessité de développer une technologie innovante à l'origine de laquelle se trouve ce prestataire* ». Cette disposition répond à une demande des entreprises et notamment des nombreuses PME travaillant dans des domaines technologiques innovants dans le secteur de la défense. Enfin, bien que la périodicité du versement des acomptes soit fixée au maximum à six mois par l'article 14 du décret (avec dépassement dans certains cas exceptionnels), elle peut être ramenée à un mois si le titulaire est une PME-PMI, tout comme dans le code général.

À de nombreux égards, on peut estimer que ce décret constitue un banc d'essai pour la réglementation de l'achat public de demain.

# Aider les PME à bénéficier d'un accès équitable aux marchés publics

par Jérôme Giacomoni

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jérôme Giacomoni

100



Il est évident que les PME n'ont pas le même poids que les grands groupes dans les marchés publics. C'est pourquoi le MEDEF accueille favorablement la réforme française tant attendue du code des marchés publics, qui introduit de nouvelles règles ayant pour vocation de favoriser les petites et moyennes entreprises et responsabilise les acheteurs publics. Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement a retenu un grand nombre de propositions du MEDEF.

Les principes fondamentaux régissant le nouveau texte sont les suivants :

- **la transparence** : la traçabilité des négociations et des marchés conclus permet d'optimiser la concurrence ;
- **la simplicité** : que ce soit l'introduction d'une déclaration sur l'honneur pour les certificats sociaux ou fiscaux ou la possibilité de rectifier des dossiers de candidature, les procédures ont été globalement allégées ;
- **l'efficacité** des procédures : il s'agit de mieux acheter en favorisant la négociation ; la dématérialisation des procédures pourra contribuer à ce troisième enjeu de la réforme.

Le MEDEF approuve tout particulièrement la place laissée à la négociation et l'introduction de la nouvelle procédure de dialogue compétitif dans le décret du 7 janvier 2004.

Toutefois, un regret et une inquiétude subsistent. Un regret, car la réforme ne règle pas tous les problèmes concernant la concurrence entre secteur public et secteur privé : des dérives importantes dans l'attribution de marchés sans mise en concurrence demeurent. Une inquiétude pour les PME : celles-ci ne pourront pleinement bénéficier des avancées opérées par le nouveau code des marchés publics que si la procédure d'allotissement est encouragée pour les marchés qui s'y prêtent. Le MEDEF souhaite que soit effectuée une évaluation de l'efficacité de la procédure d'allotissement : aider les PME à bénéficier d'un accès équitable aux marchés publics demande une vigilance accrue.

# La centrale d'achats : opportunité ou menace pour les PME ?

par Jean-Paul Rouffignac

## Qu'est ce que l'UGAP ?

Créée sous forme d'établissement public industriel et commercial, par le décret n° 85.801 du 30 juillet 1985 modifié, l'Union des groupements d'achats publics a une mission de centralisation des achats des biens et services pour les collectivités et organismes publics.

L'UGAP est une centrale d'achat au sens de l'article 9 du code des marchés publics et de l'article 1<sup>er</sup> § 10 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

L'article 9 du code définit une centrale d'achat comme « une personne publique ou un organisme de droit privé remplissant les conditions fixées au C de l'article 9 de la loi n° 91-3 du 03/01/1991 [...], qui peut :

a) acquérir des fournitures ou des services en vue de les céder à des personnes publiques ou à des personnes privées remplissant les conditions mentionnées ci-dessus ;

b) signer et notifier des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services dont plusieurs des personnes publiques ou privées mentionnées ci-dessus prennent en charge l'exécution ;

c) conclure des conventions fixant le prix des prestations administratives et techniques à respecter, les personnes publiques ou privées mentionnées ci-dessus passant ensuite les marchés aux conditions prévues par les conventions de prix et les marchés types ;

d) mettre en œuvre pour le compte des personnes ci-dessus mentionnées les procédures de passation de leurs marchés et veiller à la bonne exécution de ceux-ci. »

Par ailleurs, l'article 32 du code précise que les personnes publiques qui ont recours à une centrale d'achat sont considérées comme ayant respecté leurs obligations en matière de publicité et de mise en concurrence, pour autant que la centrale d'achat applique, pour la totalité de ses achats, les dispositions du code ou de la loi n° 91-3 du 03/01/1991.

## La centralisation et la massification ne constituent pas une menace pour les PME

En premier lieu, il ne faut pas surestimer le poids de l'établissement: il ne représente « que » 4 à 8 % de l'achat public en France, selon le périmètre retenu (les médicaments ou non, les produits alimentaires ou non).

En deuxième lieu, une PME, selon la définition de l'INSEE, est une entreprise de moins de 250 salariés et qui réalise un chiffre d'affaires de moins de 40 millions

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Jean-Paul Rouffignac

101



Union des  
groupements  
d'achats  
publics

d'euros. Dans ce sens, près de 70 % des marchés passés par l'UGAP le sont avec des PME. Il reste toutefois vrai que le nombre important de marchés passés avec les PME représente une part modeste du chiffre d'affaires réalisé. En effet, une grande partie de l'offre de l'UGAP est constituée de produits dont l'économie est européenne voire mondiale (véhicules, scanners, par exemple).

En tout état de cause, hors produits issus de secteurs industriels à forte concentration, il n'est pas abusif d'affirmer que l'offre de l'UGAP provient du secteur des PME.

S'agissant des services, il faut rappeler que les grandes entreprises de taille nationale qui existent et avec lesquelles l'UGAP contracte parfois reposent elles-mêmes sur un réseau d'entreprises qui appartiennent au tissu économique local. Or, tous les marchés de services de l'UGAP sont conclus sur la base d'appels d'offres allotés au plan géographique (région ou département). Il s'agit d'une activité en très fort développement pour l'établissement (déménagement, nettoyage, distribution de combustible et carburant, gardiennage...).

Enfin, et de manière plus générale, l'UGAP considère que lorsque l'économie du besoin est locale, et que le marché de l'offre connaît les mêmes caractéristiques, les procédures devraient être conduites localement. Ceci n'est nullement incompatible avec la logique de massification : celle-ci se réalise alors sur plan local et non plus national.

## La centrale d'achats peut devenir une opportunité pour les PME

Par la conclusion d'un marché avec l'UGAP stipulant un engagement d'achat pluriannuel, une PME voit son offre présentée pendant toute la durée du contrat (jusqu'à quatre ans) par un réseau national composé de 31 implantations régionales et des supports de commercialisation à large diffusion, notamment tout un cycle de catalogues généraux et spécialisés à grand tirage.

# Jeunes entreprises innovantes : le développement par le marché

par Emmanuel Leprince

Le Comité Richelieu est une association créée en 1989 par six PME innovantes et qui en regroupe aujourd'hui 150. Ces PME souhaitent faire tomber les barrières freinant leur développement.

66 % des marchés publics recensés concernent des secteurs d'activité particulièrement innovants, soit, si l'on extrapole à l'ensemble des marchés publics français, un montant de près de 80 milliards d'euros. L'accès des PME aux marchés publics est particulièrement faible dans ces domaines, comme l'illustre l'exemple de la défense :

60 % des marchés passés par la Défense française peuvent être considérés comme technologiques. Dans ces domaines, 86 % du budget est attribué sous la forme de marchés d'un montant supérieur à 15 millions d'euros. Les entreprises susceptibles d'y répondre sont donc peu nombreuses, ce qui se traduit par le fait que 85 % du budget soit attribué sans mise en concurrence. Dans le domaine des approvisionnements non technologiques, la situation est inverse avec 85 % d'appels d'offre.

La défense n'est pas le seul domaine dans lequel les marchés sont de plus en plus gros et attribués à des entreprises de moins en moins nombreuses. Cette tendance concerne tous les secteurs technologiques, du spatial à l'énergie en passant par les transports. Elle contribue à exclure les PME de ces marchés, aussi bien directement qu'en sous-traitance,

les grandes entreprises maîtres d'œuvre étant peu enclines à sous-traiter à des jeunes entreprises innovantes qui sont bien souvent concurrentes de leurs propres filiales. Il ne faut donc pas s'étonner que seuls 5 % des marchés publics de défense (6 % dans le spatial) soient attribués aux PME, contre près de 40 % aux États-Unis.

Nous appelons donc à une mobilisation positive des principaux organismes publics acheteurs de produits ou de services technologiques en faveur des PME innovantes, afin de leur offrir un accès équitable à leurs marchés.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LA TRIBUNE

Emmanuel Leprince

103

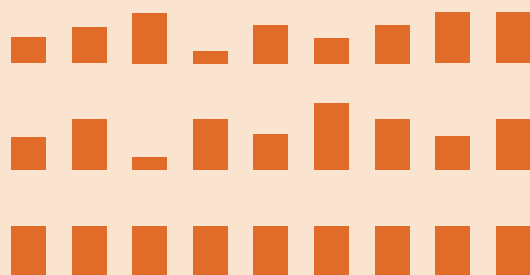


Comité Richelieu





# Les compléments





## AUTEUR

**Stéphanie Cornillard** est chargée d'étude à la direction des études et de la stratégie de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LES COMPLÉMENTS

Auteur, contributeurs  
et remerciements

## CONTRIBUTEURS DE LA TRIBUNE

**Jérôme Grand d'Esnon** est directeur des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

**Jean-François Roubaud** est président de la CGPME,

**Michel Franck** est président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris,

**Jérôme Michon** est professeur en droit des marchés publics à l'École spéciale des travaux publics, du bâtiment et de l'industrie (ESTP-Paris), chef du service réglementation du Moniteur, et auteur de l'ouvrage *La Nouvelle Réglementation des marchés publics* aux Éditions du Moniteur,

**Jean-Marc Peyrical** est avocat à la cour, maître de conférences à l'université Paris-XI, et président de l'APASP (Association pour l'achat dans les services publics),

**Jean-Claude Condou** est secrétaire général de la CAPEB,

**Anne-Christine Levavasseur** est adjoint au contrôleur général, chef de la cellule Réglementation des marchés, ministère de la Défense,

**Jérôme Giacconi** est président du Comité permanent politique PME, membre du GPA Entrepreneur du MEDEF et P-DG d'Aérophile SA,

**Jean-Paul Rouffignac** est directeur des achats de l'UGAP,

**Emmanuel Leprince** est délégué général du Comité Richelieu.

107

## REMERCIEMENTS

L'Observatoire des PME remercie l'auteur et les personnes citées ci-dessus qui, en participant au débat organisé autour de ce travail et/ou à la rédaction d'un article intégré à cette publication, ont enrichi le résultat final. L'Observatoire des PME remercie également Jean-Luc Aubineau de la DEcas, Christian Provost, Jean-François Granet et Jean-Yves Capo, tous trois de la BDPME, Philippe Xambeu de l'Association des maires de France, Sylvain Daffix de l'Observatoire économique de la défense, Bruno Boutteau, Dominique Moreno de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Sophie Quentin du MEDEF et Dominique Broggio de la CGPME.

# MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LES COMPLÉMENTS

Méthodologie générale  
de l'étude

108

Pour réaliser l'étude « PME et marchés publics », l'auteur a exploité différentes sources d'informations.

Les données permettant de dresser un panorama chiffré des marchés publics et de déterminer la place qu'occupent les PME dans ce domaine proviennent :

- des statistiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la Banque du développement des PME ;
- des rapports d'activité des commissions spécialisées des marchés et de l'observatoire européen de la PME ;
- des résultats d'enquêtes menées par la CAPEB, la Fédération du bâtiment, la FNTP, et la revue *Le Moniteur*.

En ce qui concerne la réglementation, l'auteur s'est appuyé sur le code des marchés publics et les différents décrets qui s'y rapportent, sur les différents rapports du Sénat, les directives européennes, et sur les commentaires de sources diverses qui ont été produits sur le sujet.

Parallèlement, l'auteur a méthodiquement recherché sur Internet les informations relatives au thème traité, ou s'en approchant, dans le cadre d'un nécessaire et logique « recensement des acquis », ainsi que les connaissances disponibles sur les législations européenne et américaine.

L'auteur a par ailleurs participé ou assisté à diverses conférences ou débats publics relatifs aux PME et aux marchés publics.

L'auteur a enfin interviewé Bruno Boutteau sur la dématérialisation des marchés publics, ainsi que différentes personnes au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

# SITES INTERNET SUR LES MARCHÉS PUBLICS

En raison de la dématérialisation progressive des marchés publics, un certain nombre de sites Internet leur sont désormais consacrés. Certains sont spécialisés dans l'information, d'autres dans la publication des appels d'offres. Cette liste n'est pas exhaustive.

## 1. Les sites du secteur public

**www.minefi.gouv.fr** Site du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il donne accès à la réglementation, l'information, aux publications, sur les marchés publics. Ce site fait le lien avec le portail des marchés publics.

**www.djo.journal-officiel.fr/marchespublics** Site de la Direction des journaux officiels. C'est le portail des marchés publics. Il donne accès à toute la réglementation, à la consultation et à la passation d'une annonce, etc.

**www.journal-officiel.gouv.fr** Site où sont publiées les annonces du *Bulletin officiel des annonces sur les marchés publics* (BOAMP), les lois et les décrets parus au *Journal officiel*. Ce site fait également le lien avec le portail des marchés publics.

**www.legifrance.gouv.fr** Ce site donne accès à tous les codes (des marchés publics, Code civil...), aux lois, aux décrets.

**www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr** En saisissant « marchés publics » dans le moteur de recherche de ce site, on obtient des informations générales sur les marchés publics et notamment les conditions que doivent remplir les TPE/PME pour accéder aux marchés publics.

Certaines collectivités locales possédant également leur propre site Internet offrent une information sur les marchés publics de leur territoire.

Les sites des chambres de commerce offrent également toute une panoplie de renseignements sur les marchés publics. Ils permettent d'accéder aux Euro Info Centre (informations communautaires pour les entreprises).

## 2. Les sites spécialisés dans les appels d'offres

**www.marchesonline.com** Site créé par le groupe Le Moniteur permettant la consultation des appels d'offres, le téléchargement des dossiers, etc., des marchés publics du BTP. Il offre aux fournisseurs une personnalisation des informations en fonction soit de la localisation, du type de travaux...

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LES COMPLÉMENTS

Sites Internet sur les  
marchés publics

109

Le portail des marchés publics cité ci-dessus offre l'accès aux appels d'offres.

**www.achatpublic.com** Site créé par la Caisse des dépôts et consignations, l'Union des groupements d'achat public, France Télécom, Dexia-Crédit local de France et le groupe Le Moniteur en vue de la dématérialisation des marchés publics. Ce site Internet **achatpublic.com** propose aux collectivités publiques (services centraux et déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et locaux), aux organismes de droit privé soumis au code des marchés publics, et aux entreprises françaises et communautaires qui sont leurs fournisseurs actuels ou potentiels :

- d'une part, des informations et des conseils d'ordre juridique, administratif, économique et technique, à même de favoriser la sécurité juridique des procédures de mise en concurrence et l'efficacité économique des marchés publics de travaux comme de fournitures et de services ;
- d'autre part, des plates-formes technologiques leur permettant de dématérialiser la passation des marchés publics et des flux d'information y afférent, et d'organiser leurs séances d'enchères électroniques inversées dans le respect du cadre réglementaire applicable, sans qu'ils aient eux-mêmes à en développer les outils techniques et à mobiliser les investissements importants que ceux-ci exigent.

Certains ministères ont des liens avec des sites de marchés publics. En effet, en cliquant sur la rubrique « marchés publics » du site du ministère de l'Équipement, nous sommes dirigés vers **saomap.application.equipement.gouv.fr**. Ce site permet la consultation des avis d'appel public à la concurrence et de télécharger les dossiers de consultation des marchés publics du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Il existe aussi des sites proposant des appels d'offres par région. C'est le cas du site **www.appel-offres-alsace.fr**. Les appels d'offres qui y sont proposés concernent uniquement les marchés publics pour la région alsacienne.

Les conseils généraux ayant leur propre site Internet diffusent leurs propres appels d'offres. Par exemple sur le site **www.cg34.fr**, en cliquant sur marchés publics, on arrive directement sur les appels d'offres du département.

### 3. Les sites spécialisés dans les marchés publics européens

**www.europa.eu.int/business** Site en plusieurs langues proposant des informations sur l'Europe et notamment sur les marchés publics européens (réglementation, seuils...). Ce site fait le lien avec la base Internet du *Journal officiel des communautés européennes* appelé TED (Tenders Electronic Daily).

**www.ted.publications.eu.int** Ce site permet l'accès en ligne aux avis de marchés publics publiés au *Journal officiel des communautés européennes*. C'est une base de données gratuite.

**www.simap.eu.int** C'est le système d'information des marchés publics. Ce site a été initié par la Communauté européenne afin d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans le cadre des marchés publics.

**www.industrie.gouv.fr/eic** Les Euro Info Centre permettent également d'obtenir des informations sur les marchés publics européens. On y accède via les sites des chambres de commerce.

#### 4. Les sites des fédérations professionnelles et de la presse spécialisée

Afin d'aider les entreprises de leur secteur d'activité, certaines fédérations professionnelles et sociétés de presse spécialisée fournissent des renseignements sur les marchés publics (actualités, revues de presse) sur leur propre site. C'est le cas notamment de :

**www.fntp.fr** Site de la Fédération nationale des travaux publics.

**www.capeb.fr** Site de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.

**www.lemoniteur-expert.com** Site de la revue *Le Moniteur*. Il suit l'actualité des marchés publics.

#### 5. Site spécialisé dans la formation et l'assistance

**www.assimap.fr** Ce site assiste les entreprises dans leurs démarches en vue de l'obtention de marchés publics.



# LEXIQUE, SIGLES

## Accès des petites entreprises aux marchés publics<sup>1</sup>

Conditions à remplir pour accéder à la commande publique :

- Être en règle avec ses obligations sociales et fiscales : dans le cadre de son dossier de réponse à la consultation, l'entrepreneur n'est tenu de fournir qu'une simple déclaration sur l'honneur qu'il est en règle avec ses obligations fiscales et sociales. Seul le candidat retenu devra produire les certifications délivrées par les administrations compétentes. Toutefois il peut déléguer au trésorier payeur général son droit de collecter ces informations auprès des administrations compétentes (modèle CERFA n°11064\*01 DC7).

112

- Apporter la confirmation de ses compétences professionnelles. Les documents suivants pourront être demandés par l'acheteur public aux soumissionnaires dans le cadre du dossier de candidature : justificatif de l'inscription au registre de la profession ou du commerce ; une déclaration concernant le chiffre d'affaires global ou celui concernant uniquement les prestations qui font l'objet d'un marché ; une déclaration concernant les effectifs salariés du candidat et de son personnel d'encadrement, pour chacune des trois dernières années ; une présentation d'une liste des principales fournitures ou des principaux services ou travaux en cours d'exécution ou exécutés au cours des cinq dernières années ; l'indication des titres d'études ou de l'expérience professionnelle du ou des responsables de l'exécution des prestations de services envisagées ; une déclaration concernant le matériel technique dont dispose l'entrepreneur pour l'exécution d'un marché ; les certificats de qualifications professionnelles des entreprises ; les certificats établis par les services chargés du contrôle de la qualité et habilités à attester la conformité des fournitures et des services à des spécifications ou à des normes.

## Acte d'engagement

C'est la pièce signée par un candidat à un marché public dans laquelle il présente son offre ou sa proposition et adhère aux clauses que la personne publique a rédigées. Le signataire de l'acte doit être habilité juridiquement à représenter l'entreprise face à la personne publique. Elle est ensuite signée par la personne publique. Aucune rature, aucune réserve ne doit être portée sur l'acte. **Il est établi en un seul original par les candidats aux marchés.**

## Allotissement

Le principe est simple : on sépare un marché en lots afin d'en attribuer les prestations à plusieurs entreprises. L'entreprise pose sa candidature pour le(s) lot(s) qui l'intéresse(nt) (une candidature par lot). L'allotissement permet à l'acheteur public d'avoir une meilleure visibilité sur les compétences et qualifications des candidats. C'est un accès direct aux marchés publics pour

1. Source : [www.pme-artisanat-gouv.fr](http://www.pme-artisanat-gouv.fr)

les PME. En effet, elles peuvent poser leur candidature pour un ou plusieurs lots, et peuvent être retenues pour plusieurs lots, et dans ce cas, un marché sera passé à l'entreprise pour chacun des lots séparément.

### Appel d'offre public

Article 33 du NCMP: c'est la procédure par laquelle la personne publique choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats.

Il existe deux types d'appel d'offres:

- Appel d'offre ouvert: tout candidat peut remettre une offre.
- Appel d'offre restreint: seuls peuvent remettre des offres les candidats qui y ont été autorisés après sélection.

### Appels d'offres des marchés publics européens

Les pouvoirs adjudicateurs sont les États membres et leurs collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par un ou plusieurs de ces organismes de droit public ou collectivités.

Les appels d'offres des marchés publics européens concernent:

- les marchés de travaux, de fournitures et de services de tous les États membres de l'Union européenne;
- les marchés d'utilité publique (pour les secteurs eau, énergie, transports et télécommunications);
- les marchés du Fonds européen de développement;
- les marchés PHARE, TACIS et autres d'Europe centrale et orientale;
- les projets financés par la Banque européenne d'investissement, la Banque centrale européenne et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement;
- les contrats de l'Espace économique européen (Europe des 15, Norvège, Irlande et Liechtenstein);
- les marchés relevant de l'accord sur les marchés publics conclu par les États-Unis d'Amérique, le Japon et la Suisse dans le cadre du GATT - Organisation mondiale du commerce;
- les avis concernant la création de groupements européens d'intérêt économique;
- les marchés des institutions de l'Union européenne;
- les marchés publics pour les services aériens.

### La BDPME: Banque du développement des PME

Créée par les pouvoirs publics en 1997, la BDPME regroupe les activités du Crédit d'équipement des PME (CEPME) et de la Société française de garantie des financements des PME (SOFARIS). Elle a pour objectif de favoriser, en partenariat avec la communauté bancaire et financière, l'accès des PME au crédit.

Le financement que propose le CEPME en matière de marchés publics est repris par le nouveau code des marchés publics dans l'article 111.

*« En vue de faciliter le financement des commandes publiques, le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises peut procéder à des paiements à titre d'avances et à des crédits de trésorerie au bénéfice des titulaires des marchés soumis aux dispositions du présent code ou au bénéfice de leurs sous-traitants ayant droit au paiement direct.*

*À ce titre il peut obtenir de la personne publique contractante toute pièce justificative validant l'existence de la créance financée.*

*Lorsque le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises avise la personne publique contractante qu'il a l'intention d'intervenir au profit du titulaire, l'ordonnateur lui notifie sur sa demande, en même temps et dans les mêmes formes qu'au titulaire, toute lettre suspendant les délais de paiement ».*

### La CAPEB : Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

Organisation professionnelle de l'artisanat du bâtiment. Elle défend les intérêts matériels et moraux des entreprises du secteur.

### Les centrales d'achat

Article 9 du NCMP : *« Une centrale d'achat est une personne de droit publique ou un organisme de droit privé [...] qui peut :*

- acquérir des fournitures ou des services en vue de les céder à des personnes publiques ou des personnes privées remplissant les conditions mentionnées ci-dessus ;*
- signer et notifier des marchés publics de travaux de fournitures ou de services dont plusieurs des personnes publiques ou privées mentionnées ci-dessus prennent en charge l'exécution ;*
- conclure des conventions fixant le prix des prestations à réaliser et des marchés types définissant les prescriptions administratives et techniques à respecter, les personnes publiques ou privées mentionnées ci-dessus passant ensuite les marchés aux conditions prévues par les conventions de prix et les marchés types ;*
- mettre en œuvre pour le compte de personnes ci-dessus mentionnées les procédures de passation de leurs marchés et à veiller à la bonne exécution de ceux-ci. »*

**Le CEPME (Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises) et la commande publique :** voir BDPME.

### Commande publique

La commande publique est une notion utilisée dans le cadre de l'ancien code des marchés. Elle englobait les marchés publics au sens de l'ancien code (les

plus importants en montant) et les commandes hors marchés, de faible montant unitaire. Dans le nouveau code, toutes les opérations sont dénommées « marchés », la distinction étant opérée par les modes de passation.

### Les commissions spécialisées des marchés (CSM)

Les commissions spécialisées des marchés ont pour objet le contrôle a priori des marchés de l'État et des établissements publics d'État (article 119 du NCMP), ainsi que le conseil aux acheteurs, et doivent veiller au respect de la réglementation relative à la commande publique.

Elles sont réparties selon cinq secteurs d'activité :

- la commission des marchés de bâtiment et de génie civil (commission dédoublée par le décret n°2001-739 du 23 août 2001 en raison du nombre grandissant de dossiers de cette catégorie),
- la commission des marchés d'aéronautique, de mécanique, de matériels électriques et d'armement,
- la commission des marchés d'électronique et de télécommunications,
- la commission des marchés d'informatique,
- la commission des marchés d'approvisionnements généraux (commission dédoublée par le décret n°2001-739 du 23 août 2001 en raison du nombre grandissant de dossiers).

Les commissions sont compétentes pour examiner les projets de l'État dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé par arrêté. Selon les types de marchés ces seuils varient d'un secteur à l'autre.

Seuils des CSM (arrêté du 3 avril 2002 paru au *Journal officiel* du 10 avril 2002) :

- Pour la commission de bâtiment et de génie civil: seuils compris entre 200 000 euros HT et 2 800 000 euros HT.
- Pour la commission d'aéronautique, mécanique, matériels électriques et armement: seuils compris entre 300 000 euros HT et 2 000 000 euros HT.
- Pour la commission d'électronique et de télécommunications: seuils compris entre 300 000 euros HT et 2 000 000 euros HT.
- Pour la commission d'informatique: seuils compris entre 150 000 euros HT et 1 000 000 euros HT.
- Pour la commission d'approvisionnements généraux: seuils compris entre 150 000 euros HT et 1 000 000 euros HT.

Sur les dossiers qui leur sont envoyés, elles rendent des avis favorables (avec éventuellement des observations ou des réserves) ou défavorables. Si un dossier est rendu avec un avis défavorable, cela conduit la personne responsable du marché soit à mettre fin à l'attribution en cours et à relancer la procédure de passation, soit à passer outre après avoir obtenu le visa du contrôleur financier et en avoir informé le ministre de tutelle et le président de la commission.

Chaque commission a une mission de contrôle et une fonction de conseil aux services qui lui soumettent des affaires. Les avis portent sur la procédure de

passation, sur la méthode de choix du titulaire, sur la convenance des clauses contractuelles, mais ne peuvent porter sur l'opportunité d'une dépense.

La mission de conseil des commissions s'est accentuée au fil du temps. Désormais, les personnes responsables des marchés ont la possibilité de saisir les commissions préalablement à la consultation, de recueillir leurs observations et recommandations, ce qui permettra d'améliorer les documents contractuels et la procédure.

**Le concept du « mieux-disant » par rapport à celui du « moins-disant »**  
Il s'agit d'attribuer un marché à l'entreprise qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse plutôt qu'à celle qui présente le prix le plus bas. La personne publique se base sur différents critères variables selon l'objet du marché : coût d'utilisation, valeur technique de l'offre, son caractère innovant, ses performances en matière de protection de l'environnement, etc. Si selon l'objet du marché la personne responsable du marché ne doit retenir qu'un seul critère, cela doit être celui du prix.

### Définition des marchés publics

Article 1<sup>er</sup> du NCMP : ce sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes de droit public, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

### Définition européenne de la PME

#### Définition actuelle de la PME :

Sont considérées comme PME les entreprises employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 27 millions d'euros, et dont le capital et les droits de vote ne sont pas détenus à 25 % ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs organismes (hors organismes de fonds propres à condition qu'ils n'exercent aucun contrôle sur l'entreprise) ne répondant pas à cette définition. Recommandation n°L107 du 30 avril 1996 parue au *Journal officiel des communautés européennes*.

#### Définition future de la PME :

Au mois de mai 2003, la commission européenne a adopté une nouvelle définition de la PME qui sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. La nouvelle définition conserve les seuils d'effectifs mais a augmenté les plafonds financiers en chiffre d'affaires ou en total de bilan.

Catégorie	Effectif	CA	Total du bilan
Entreprise moyenne	< 250	50 M€	43 M€
		au lieu de 40 M€	au lieu de 27 M€
Petite entreprise	< 50	10 M€	10 M€
		au lieu de 7 M€	au lieu de 5 M€
Microentreprise	< 10	2 M€	2 M€

## Délégation de service public

Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 : « Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »

## Développement durable

Définition du ministère de l'Environnement : « Le développement durable est un développement qui permet à la génération présente de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. »

## Dialogue compétitif

La personne responsable du marché peut recourir à cette procédure lorsqu'elle n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre aux besoins dont elle a la charge ou à l'objectif poursuivi par le marché ; lorsqu'elle n'est pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet. La personne responsable du marché définit alors un programme fonctionnel détaillé, sous la forme de résultats véritables à atteindre ou de besoins à satisfaire. Les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins sont proposés par chaque candidat dans son offre.

## EPIC : Établissement public industriel et commercial

Un EPIC est un organisme créé par l'État ou une collectivité locale, pour exercer une activité industrielle ou commerciale dans des conditions proches d'une entreprise privée.

## L'exemplaire unique

Article 106 du NCMP : « La personne responsable du marché remet au titulaire une copie certifiée conforme de l'original du marché revêtue d'une mention dûment signée par elle, indiquant que cette pièce est délivrée en exemplaire unique en vue de permettre au titulaire de céder ou de nantir des créances résultant du marché. L'exemplaire unique doit être remis ou présenté par l'organisme bénéficiaire au comptable assignataire en tant que pièce justificative pour le paiement [...]. »

## La FNTF (Fédération nationale des travaux publics)

La FNTF regroupe les entreprises de toutes tailles exerçant une activité de travaux publics. Elle participe à l'élaboration des conditions du développement du marché des travaux publics, informe les entreprises sur les conditions d'exercice de leur activité et répond à leurs demandes.

## Intérêts moratoires

Les intérêts moratoires sont dus de plein droit au bénéficiaire du titulaire du marché et des sous-traitants sans qu'ils aient à le demander et sans formalité à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement.

## Journal officiel des communautés européennes

Périodique publié chaque jour ouvrable dans les onze langues officielles de l'Union européenne.

Il comprend deux séries connexes :

- la série L pour la législation,
  - la série C pour les informations et avis de marché,
- et un supplément pour la série S qui comprend les avis de marché<sup>2</sup>.

## Loi MURCEF (mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier)

Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001. Les différentes mesures prises par cette loi concernent :

- les marchés publics, ingénierie publique et commande publique,
- l'amélioration des relations entre les banques et leur clientèle,
- les dispositions facilitant le passage à l'euro fiduciaire,
- les dispositions relatives à la gestion publique,
- des dispositions diverses,
- les sociétés de participations financières de professions libérales.

## Le mandatement et le délai de mandatement

Au moment de décaisser, l'ordonnateur établit un mandat de paiement qui constitue l'ordre donné au comptable de payer le montant. Ce dernier correspond au montant demandé par l'entreprise. C'est ce qu'on appelle le mandatement. Le délai de mandatement est le délai débutant à la date d'arrivée de la facture ou de la demande d'acompte auprès de l'administration jusqu'à la date du mandatement par l'ordonnateur.

## L'ordonnateur

C'est en général la personne responsable du marché, mais pas obligatoirement. Elle est chargée d'établir le montant de la dépense publique, le décompte propre au marché. L'ordonnateur doit veiller également à l'évolution des engagements et des dépenses par rapport au budget initial. Il reçoit les diverses demandes de paiement.

## Personne de droit public

Par ces termes il faut entendre l'État, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

2. Voir détail de la série S à la rubrique appels d'offres européens.

## Le recensement économique des marchés

Le recensement économique des marchés publics est défini à l'article 137 du nouveau code des marchés publics :

*« Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie effectue chaque année un recensement économique des marchés passés par l'État, les établissements publics nationaux ayant un caractère autre qu'industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les établissements, les entreprises, les organismes et les sociétés d'économie mixte soumis au contrôle économique et financier de l'État. »*

Il est effectué au moyen d'une fiche individuelle établie pour chaque marché conclu entre la collectivité publique et le titulaire.

Les renseignements obtenus servent à l'évaluation périodique des effets de la commande publique sur l'activité économique et à l'analyse de ses mécanismes. La fiche est remplie par l'ordonnateur dès la notification du marché au titulaire. Il la transmet ensuite au comptable assignataire des paiements ou à l'agent comptable de la collectivité publique. Ce dernier la contrôle et la transmet à la direction générale de la comptabilité publique.

Sont recensés tous les contrats passés pour l'achat de fournitures ou la réalisation de travaux et services, selon les procédures de passation des marchés publics.

Sont exclus du recensement :

- les marchés à procédure adaptée (achat inférieur à 90 000 euros HT),
- certains achats de denrées alimentaires inférieurs à 130 000 euros HT pour l'État et 200 000 euros HT pour les collectivités territoriales,
- certains achats de services spécifiques,
- les marchés passés en application des dispositions relatives à l'obligation de décoration des constructions publiques,
- les achats faits auprès de l'UGAP par les services de l'État et les collectivités territoriales,
- tous les contrats auxquels le nouveau code des marchés publics n'est pas applicable (article 3).

## La Small Business Administration (SBA)

La SBA, agence fédérale américaine créée en 1953 suite à la promulgation du Small Business Act « le gouvernement doit aider, soutenir, conseiller et protéger dans toute la mesure du possible les intérêts de la petites entreprises ». La SBA propose différents programmes d'aide mais qui doivent répondre à quatre priorités : l'accès aux marchés publics ; la défense des PME ; la formation, le conseil et l'assistance technique ; les aides au financement. Site Internet : [www.sba.gov](http://www.sba.gov).

## Seuils des marchés publics européens

Tous les marchés publics dont les montants dépassent un certain seuil doivent



faire l'objet d'une publication au supplément du *Journal officiel des communautés européennes* (série S)<sup>3</sup> en vue de leur diffusion dans toute l'Union européenne. Le montant minimal des contrats à partir duquel un marché doit faire l'objet d'une publication au niveau européen est défini par les directives européennes.

Seuils prévus par les directives européennes applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Type de marchés	Montant/seuil	Directives
Marchés publics de travaux	5 000 000 €	Directive sur les marchés publics de travaux 93/37/CEE
Marchés publics de services	200 000 €	Directive sur les marchés publics de services 92/50/CEE
Marchés publics de fournitures	200 000 €	Directive sur les marchés publics de fournitures 93/36/CEE
Fournitures dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports	400 000 €	Directive « secteurs exclus » 93/38/CEE
Fournitures dans le secteur des télécommunications	600 000 €	Directive « secteurs exclus » 93/38/CEE
Marchés publics de travaux	5 000 000 €	Directive « secteurs exclus » 93/38/CEE
Marchés passés dans le cadre des accords du GATT	125 000 €	

### La sous-traitance

Article 112 du NCMP : « *Le titulaire d'un marché public de travaux ou d'un marché public de services peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu de la personne publique contractante l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément des conditions de paiement.* »

### UGAP : Union des groupements d'achats publics

Article 1<sup>er</sup> du décret du 30 juillet 1985 : « *L'UGAP a pour objet d'acheter des produits et services destinés aux personnes publiques et aux organismes de statut privé assurant une mission de service public et de leur apporter l'assistance technique dont ils peuvent avoir besoin en matière d'équipements et d'approvisionnements ; d'apporter son concours à des opérations d'exportation d'intérêt général [...].* »

C'est un EPIC (Établissement public industriel et commercial) soumis au code des marchés publics, et placé sous la double tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère de l'Éducation nationale. Environ 80 % (en nombre) des fournisseurs de l'UGAP sont des PME (selon la définition européenne)<sup>4</sup>.

3. Voir définition du *Journal officiel des communautés européennes*

4. Source : [www.ugap.fr](http://www.ugap.fr)

# BIBLIOGRAPHIE

Le nouveau code des marchés publics.

*La Nouvelle Réglementation des marchés publics : étude du décret n°2001-210 du 7 mars 2001* par Jérôme Michon, édition du Moniteur – guide juridique.

*Savoir concourir aux marchés publics : comment gagner et gérer un marché* par Maxime Jacob, édition Lamy - Les Échos.

*La Revue de l'achat public* n°4/1999.

*La Revue de l'achat public* n°3/2001.

*La Revue de l'achat public* n°4/2001.

Presse quotidienne et spécialisée.

Étude « PME et marchés publics » réalisée par la BDPME en 1997.

Statistiques des travaux publics en 2001/2002 de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP).

Enquête « Les marchés publics » réalisée par la CAPEB en juillet 2002.

Enquête « Quelle réforme du code des marchés publics » réalisée par la Fédération française du bâtiment (FFB), la FNTP et Le Moniteur en avril 2003.

Rapport du Sénat n°374 de 1996 « Aider les PME : l'exemple américain » par François Grignon.

Livre vert de la Communauté européenne « Les marchés publics dans l'Union Européenne, pistes de réflexion pour l'avenir ».

Observatoire européen des PME - sixième rapport. Enquête ENSR Enterprise Survey 1999.

Communication de la commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM (2003) 238 final du 7 mai 2003.

Conseil de l'Union européenne, dossier 2000/0115 (COD) : position commune du Conseil arrêtée le 20 mars 2003 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

LES COMPLÉMENTS

Bibliographie

121

Rapport du groupe de travail n°7 « Dématérialisation des achats publics et de l'exécution de la dépense publique ». Rapporteur Dominique Naves de la Direction des affaires juridiques, et Charles Simonet de la Direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Novembre 2001.

Rapport d'étude sur les procédures électroniques des achats publics de M. Garandeau - inspecteur des finances. Mai 2001.

Rapport du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2002 - tome VIII : PME, commerce et artisanat.

## 122

Centre de documentation du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Euro Info Centre des chambres de commerce et d'industrie.

Les chambres de commerce et d'industrie.

Site Internet de la Small Business Administration aux États-Unis ([www.sba.gov](http://www.sba.gov)).

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

<i>Tableau 1.</i>	Montant des marchés reçus en 2001 et 2002 par les commissions spécialisées des marchés	24
<i>Graphique 1.</i>	Structure de la clientèle des travaux publics	26
<i>Tableau 2.</i>	Recensement économique des marchés publics en 1998	27
<i>Tableau 3.</i>	Répartition des marchés publics obtenus de juillet 2001 à juin 2002 selon les montants dans les entreprises artisanales du bâtiment	29
<i>Graphique 2.</i>	Paielements reçus à la BDPME par secteur d'activité entre 2000 et 2003	31
<i>Graphique 3.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003	32
	<i>Schéma récapitulatif des délais de paiement</i>	45
<i>Tableau 4.</i>	Marchés publics (administrations et services publics) de l'Union européenne en 1987 et 1994 en pourcentage du PIB	54
<i>Tableau 5.</i>	Pourcentage des PME ayant tenté de participer à un appel d'offres européen au cours des trois années précédentes (en pourcentage des PME connaissant les marchés publics) et ayant remporté un appel d'offres au cours des trois années précédentes (en pourcentage des PME ayant tenté de participer) selon la taille des entreprises. Total Europe des 19	55
<i>Graphique 4.</i>	Paielements reçus à la BDPME entre 2000 et 2003	65
<i>Graphique 5.</i>	Paielements reçus entre 2000 et 2003 - secteur du commerce	65
<i>Graphique 6.</i>	Paielements reçus entre 2000 et 2003 - secteur de l'industrie	66
<i>Graphique 7.</i>	Paielements reçus entre 2000 et 2003 - secteur du BTP	67
<i>Graphique 8.</i>	Paielements reçus entre 2000 et 2003 - secteur des services	67
<i>Graphique 9.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003	68
<i>Graphique 10.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003 - secteur du commerce	69
<i>Graphique 11.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003 - secteur de l'industrie	69
<i>Graphique 12.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003 - secteur du BTP	70
<i>Graphique 13.</i>	Délais de paiement à la BDPME entre 2000 et 2003 - secteur des services	71
<i>Tableau 6.</i>	Délais de paiement par rapport au chiffre d'affaires réalisé de juin 2001 à juin 2003	71
<i>Tableau 7.</i>	Délais de paiement selon la cotation Banque de France de juin 2001 à juin 2003	72

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

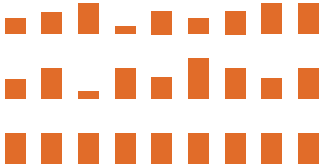
LES COMPLÉMENTS

Table des illustrations

**123**



observatoire des pme



# PRÉSENTATION

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'OBSERVATOIRE  
DES PME

Présentation

126

## Activité et missions

L'Observatoire des PME réunit dans une activité d'étude la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque du développement des PME (BDPME). Ces organismes qui, chacun dans leur domaine, ont développé de longue date des programmes de soutien aux PME et TPE ont souhaité structurer leur partenariat et constituer un véritable pôle d'appui à la connaissance, et au développement, des PME.

L'Observatoire a vocation à s'ouvrir aux organismes qui participent de l'action publique en faveur des PME.

Recenser les informations disponibles sur les PME, clarifier les concepts utilisés, comparer les situations en France et à l'étranger, combler les lacunes de la connaissance, diffuser les informations, telles sont les missions de l'Observatoire des PME.

Le travail de l'Observatoire repose, d'une part sur une approche quantitative de la réalité des petites et moyennes entreprises, et d'autre part sur des démarches d'études plus qualitatives.

## Organisation

La présidence de l'Observatoire des PME a été confiée à Christian Marbach, membre de l'Académie des technologies, qui a dirigé précédemment d'importants organismes dédiés au développement des entreprises (notamment, président-fondateur de SOFINNOVA, président-directeur général de l'ANVAR, directeur général de l'Industrie, président de la Cité des sciences et de l'industrie).

L'Observatoire est dirigé et animé respectivement par : Didier Havette, directeur délégué, par ailleurs responsable des actions de place au programme PME emploi à la Caisse des dépôts et consignations, et Henry Savajol, par ailleurs directeur des études et de la stratégie à la Banque du développement des PME. Au sein de l'Observatoire, la coordination et la publication des études est placée sous la responsabilité de Claire Genevey.

# MÉTHODE

## Le conseil scientifique

L'Observatoire s'est doté d'un conseil scientifique composé de personnalités dont les qualités et expériences professionnelles assurent la plus grande pertinence dans la détermination des sujets d'étude ainsi que dans les modalités de réalisation des travaux. Le conseil scientifique se compose de :

- Michel Berry, directeur de l'École de Paris du management
- Bernard Brunhes, président du conseil de surveillance de Bernard Brunhes Consultants
- Christian de Boissieu, professeur à l'université Paris-Sorbonne, président du conseil d'analyse économique du Premier Ministre
- Jean-Marc Béguin, directeur des statistiques d'entreprise à l'INSEE
- Jacques Lesourne, président de Futuribles International

Les membres du conseil scientifique sont appelés à réagir sur le programme d'études de l'Observatoire qui leur est soumis chaque année, ainsi que sur les cahiers des charges des études et les résultats d'étape.

## Le comité d'orientation

La mise en œuvre du programme d'études est suivie en cours d'année au sein du comité d'orientation de l'Observatoire des PME.

## Les comités de pilotage

Chaque étude de l'Observatoire est pilotée par un groupe de travail spécifique : le comité de pilotage ; les participants à ce comité sont : les membres fondateurs de l'Observatoire et des acteurs parmi les plus compétents pour le domaine traité. Les études s'appuient, notamment, sur des enquêtes réalisées directement auprès des entreprises.

Les études sont publiées depuis le début de l'année 2003, dans le cadre de la collection de l'Observatoire des PME : **Regards sur les PME.**



## LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'OBSERVATOIRE  
DES PME

La recherche  
universitaire

128

L'Observatoire des PME s'est rapproché du monde universitaire: il a notamment fait réaliser par l'ANDESE (Association nationale des docteurs en sciences économiques) un travail de recensement des thèses et travaux concernant les PME.

Le recensement de l'ANDESE a produit les résultats suivants:

- 32 thèses ont été achevées sur les cinq dernières années, 1997-2002, et 85 au total sur toute la période couverte par ce recensement: 1974-2002. Ces thèses ont été classées en 13 groupes: Financement, Innovation et Technologie, Environnement, Stratégies, Organisation et gestion, L'entrepreneur, Artisanat et TPE, Gestion des ressources humaines, Sous-traitance, Défaillance d'entreprises, Exportation, Fiscalité, Essaimage.
- 72 laboratoires et centres de recherche ont par ailleurs été identifiés comme intéressés, à des degrés divers, par l'étude des PME.

L'Observatoire des PME poursuivra le recensement des thèses ayant trait à la PME au-delà de la discipline des sciences économiques.

Par ailleurs, l'Observatoire des PME se tient à la disposition des chercheurs afin d'étudier toute coopération permettant de valoriser les projets de recherche en cours ou les travaux récemment achevés mais insuffisamment connus du monde économique, ainsi qu'impulser de nouveaux axes de recherche. Pour tout contact sur ce sujet, s'adresser à:

M<sup>me</sup> Claire Genevey, [observatoire@agencedespme.fr](mailto:observatoire@agencedespme.fr)

# PUBLICATION

La publication des études est assurée sous format papier dans le cadre de la collection **Regards sur les PME**, et sous format électronique, sur le site Internet [portailpme.fr](http://portailpme.fr)

## Regards sur les PME

La collection **Regards sur les PME** est destinée principalement aux personnes et organismes, publics et privés, dont le travail et les missions concourent à la création, au développement et à la transmission des PME, et à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, ont la capacité d'améliorer les services de toute nature, administratifs ou commerciaux, qui sont rendus aux PME.

Pour toute question sur la diffusion de cette revue :

[observatoire@agencedespme.fr](mailto:observatoire@agencedespme.fr)

## [www.portailpme.fr](http://www.portailpme.fr)

Afin d'assurer le partage le plus large des connaissances concernant les PME, l'Observatoire des PME met également les études réalisées à disposition des internautes sur le site [portailpme.fr](http://portailpme.fr)

Ce site offre aux responsables de PME/TPE **un accès simple et rapide à l'information les concernant** ; il est organisé ainsi :

- le « *Guide de l'entreprise* » est la sélection des meilleures ressources disponibles sur Internet pour chacune des grandes fonctions de l'entreprise : commerciale, financière, juridique, sociale...
- le « *Moteur de solutions* » répond avec précision à des questions très diverses, grâce à une technologie simple et performante,
- les « *Services pratiques* » pour les entrepreneurs : appels d'offre, formulaires CERFA, contrats et lettres types, chiffres sociaux et fiscaux, traducteurs etc.,
- le service « *Aide et soutien publics aux entreprises* » informe sur les dispositifs d'aide et de soutien publics aux entreprises.

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'OBSERVATOIRE  
DES PME

Publication

129

# LES MEMBRES

PME  
et marchés publics

REGARDS SUR LES PME  
N°5

L'OBSERVATOIRE  
DES PME

Les membres

130



BANQUE DU DEVELOPPEMENT DES PME

**La Banque du développement des PME (BDPME)** a pour mission d'accompagner les entreprises petites et moyennes dans chacune des étapes de leur existence, en favorisant leur accès au financement. Établissement de place, la BDPME intervient en partenariat avec la communauté bancaire et financière, sous forme de cofinancement, réalisé par sa filiale le Crédit d'équipement des PME (CEPME), et sous forme garantie de financement et d'intervention en fonds propres, accordée par sa filiale la SOFARIS.

[www.bdpme.fr](http://www.bdpme.fr)



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

**La Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, établissement public créé en 1816, exerce à la fois des activités publiques et des activités concurrentielles. Dans le cadre de ses missions d'intérêt général, elle porte, depuis 1994, des programmes à destination des PME et TPE :

- le financement en fonds propres des PME et de l'innovation,
- les très petites entreprises et l'économie sociale.

[www.cdcpme.fr](http://www.cdcpme.fr)

**PME et marchés publics** est composé de deux ensembles : tout d'abord une étude réalisée par la direction des études et de la stratégie de la Banque du développement des PME, pour l'Observatoire des PME : elle présente la part des PME dans les marchés publics, leurs attentes en matière de réglementation, leur situation par rapport aux marchés publics en Europe et aux États-Unis, analysant pour cela une grande variété de sources statistiques ; ensuite un ensemble particulièrement étoffé de points de vue exprimés par des personnalités tout à fait éminentes. Compte tenu de l'actualité « brûlante » des marchés publics en ce premier semestre 2004 – le décret portant nouveau code des marchés publics date du 7 janvier 2004 –, plusieurs de ces points de vue se sont attachés aux différents aspects de la réforme.

*La collection **Regards sur les PME** est destinée principalement aux personnes et organismes, publics et privés, dont le travail et les missions concourent à la création, au développement, et à la transmission des PME, et à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, ont la capacité d'améliorer les services de toutes natures, administratifs ou commerciaux, qui sont rendus aux PME.*

### *Numéros parus*

- 1 PME : clés de lecture
- 2 PME : l'appui à la création
- 3 Gestion du personnel et de l'emploi dans les petites entreprises
- 4 Les PME et l'Environnement : enjeux et opportunités
- 5 PME et marchés publics

### *Numéros à paraître prochainement*

- 6 Connaissance de l'entreprise par les élèves : contribution du collège et du lycée
- 7 Artisans du bâtiment : pratiques bancaires et besoins de financement