

RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

~~RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE~~

L'ACCÈS DES PME AUX MARCHÉS PUBLICS

Par Lionel STOLERU

Ancien Ministre

LE 05 DÉCEMBRE 2007

L'accès des PME aux marchés publics

Propositions d'actions

J'écris ce rapport à la première personne pour bien rappeler qu'il n'engage que moi, même s'il est le fruit de la consultation systématique de presque tous les acteurs de ce domaine. N'ayant pas l'esprit courtisan, j'expose les conclusions que je tire de ces travaux, même lorsqu'elles sont en contradiction avec les positions actuelles du Président ou du gouvernement.

L'objectif que nous recherchons tous est en effet crucial pour notre pays : amener nos PME vers le marché international, alors qu'aujourd'hui seulement 5 % de nos PME exportent contre 12 % des PME allemandes. En bref, il s'agit moins d'aider un plombier à participer à la remise en état de l'école communale que d'identifier la PME qui peut devenir la future Google, Amazon, EBay ou Apple de demain sur le marché mondial.

Or nous savons qu'un marché public apporte à de telles entreprises non seulement un chiffre d'affaires mais une référence sur le marché mondial : pour vendre à Hong-Kong, mieux vaut être fournisseur de la Reine d'Angleterre que de M. Smith.

C'est pourquoi je réduirai au strict minimum dans ce rapport les diagnostics et bilans pour me consacrer aux propositions d'action, qui s'organisent selon trois dimensions

1. **UN SMALL BUSINESS ACT AMERICAIN** : arrêter un combat perdu d'avance et inutile
2. **UN SMALL BUSINESS ACT EUROPEEN** : préparer un projet essentiel pour la Présidence Française du second semestre 2008
3. **UNE SMALL BUSINESS ADMINISTRATION FRANÇAISE** : réformer en profondeur le système français

1. UN SBA AMERICAIN AVEC QUOTAS : ARRETER UN COMBAT PERDU D'AVANCE ET INUTILE

S'insurger contre l'exception accordée aux USA en 1994 par l'Organisation Mondiale du Commerce et exiger la réciprocité dans la négociation en cours, voilà un thème plein de bon sens, facile pour les discours et populaire. En outre, il est exact que, si l'Union Européenne le demandait à Genève, elle l'obtiendrait sans doute car les USA se moquent éperdument de l'accès des PME européennes aux marchés publics européens.

Mais le combat est perdu d'avance à Bruxelles : jamais la Commission, représentée par M. Mc Greevy, n'acceptera de présenter une telle demande. Quant à obtenir du Conseil Européen qu'il "l'impose" à la Commission, disons que ce n'est pas dans les priorités du Conseil, ni des 27 pays membres.

Et puis, surtout, que se passerait-il si nous obtenions un accord à Bruxelles et à Genève dans le cadre de l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) sur un SBA américain, c'est-à-dire le droit de réserver aux petites et moyennes entreprises un quota des marchés publics ?

Dans ce cas, il faudrait modifier la directive européenne de 2004 sur les marchés publics, procédure extraordinairement lourde, voire impraticable par rapport aux principes de non-discrimination des Traités fondateurs.

A supposer qu'on y parvienne, il faudrait ensuite modifier non pas seulement le Code des marchés publics français, mais notre Constitution au nom de laquelle le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel ont déjà annulé des clauses de quota ou des clauses préférentielles, dans les projets de Code des marchés 2004 et 2006.

Et tout cela pour quoi ? Pour imposer un quota de 23 % du montant des marchés publics aux PME alors que ce pourcentage est déjà de 33 % en France et de 42% dans l'Union Européenne et que les USA ont abandonné depuis belle lurette le recours à leur propre quota, jugé impraticable.

Et enfin pour l'imposer au bénéfice de qui ? De personne puisque ni la CGPME, ni le MEDEF, ni l'UPA, ni la CAPEB, ni les Chambres de Commerce, ni les Chambres des Métiers, ni le Comité Richelieu, ni aucun des acteurs concernés ne le demandent.

Je pense donc qu'il est temps d'arrêter ce combat, tant auprès de la Commission qu'auprès des 26 autres Chefs d'Etat, et qu'il faut laisser la Commission proposer à Genève une "offre révisée". Cette offre révisée pourrait, sans parler de quota, stipuler -ce que la Commission accepte- que l'Accord sur les Marchés Publics est déséquilibré et en proposer un premier rééquilibrage en révisant à la baisse l'offre de couverture, par exclusion des marchés bénéficiant

d'un financement communautaire, et en spécifiant clairement l'exclusion des marchés de défense des Etats-membres.

Dans cette offre révisée, notre volonté de priorité aux PME pourrait s'exprimer autrement, de manière aussi efficace et beaucoup plus acceptable, simplement en proposant de relever le seuil d'application de l'AMP du niveau actuel de 137 000 € au niveau de 211 000 € déjà acté dans cet accord pour les collectivités territoriales. La plupart des PME soumissionnent en effet à des marchés inférieurs à 200 000 € et, en dessous du seuil, les contraintes de l'AMP ne jouent plus. J'ai suggéré cette proposition au Commissaire Européen, M. Verheugen qui s'y est déclaré favorable.

PROPOSITION N° 1

Demander à Genève de relever à 211 000 € le seuil d'application des règles de l'Accord sur les Marchés Publics, pour en exonérer l'essentiel des PME (par la procédure de l'offre révisée de juin 2007 de la Commission)

Ce changement de position serait d'autant bienvenu que, grâce au pouvoir de conviction de N. Sarkozy, face à Mr Barroso, celui-ci s'est, pour la première fois, prononcé en faveur d'un " SBA européen " et qu'il y a là pour la France un magnifique projet à faire aboutir lors de la Présidence du second semestre 2008.

2. UN SBA EUROPEEN : PREPARER UN PROJET ESSENTIEL POUR LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE 2008

Une fois évacuée la piste des quotas, le problème demeure, reconnu par toutes les instances françaises et européennes, d'améliorer l'accès des PME aux marchés publics.

A la suite de son entretien avec N. Sarkozy, M. Barroso a proposé, dans une communication de la Commission au Conseil d'octobre, d'élaborer un Small Business Act européen pour juin 2008.

S'agissant d'une initiative d'origine française devant déboucher au début de la présidence française, je pense que la France pourrait, sinon " s'approprier " cette démarche, du moins y contribuer activement, et ce dès maintenant.

A partir du moment où l'on ne parle plus de quota, la Commission, et notamment le Commissaire Verheugen que j'ai rencontré à 2 reprises, est non seulement réceptive, mais demandeuse.

Elle dispose, pour ce faire, d'une enquête européenne qu'elle a commandée sur l'accès des PME aux marchés publics en Europe. Cette enquête prouve que cela ne se passe pas si mal que cela, avec 42 % en moyenne des marchés publics allant aux PME (bien au-dessus du quota américain de 23 %), que la France est légèrement en dessous de cette moyenne mais que, globalement, on devrait

pouvoir faire encore mieux, avec des propositions dont je retiens certaines, d'où l'intérêt d'un SBA européen.

Elle dispose également de la réponse des Etats membres à un questionnaire de la Commission sur les "bonnes pratiques". Il en ressort que les pays conduisant une politique active d'accès des PME aux marchés publics (comme l'Angleterre) le font principalement par un accompagnement très structuré de ces PME et par des actions sur leur environnement.

La première idée, simpliste mais quand même intéressante, est d'acter dans ce SBA une priorité économique aux PME et d'y regrouper tout ce que l'Union européenne fait déjà dans ce domaine.

La seconde idée est évidemment de compléter ce dispositif, et la Commission travaille sur plusieurs pistes qui dépassent le cadre de ce rapport, allant de l'éducation des jeunes à l'entrepreneuriat jusqu'aux dispositifs de financement, en passant par les marchés publics. Sur ce point précis, la Commission a en particulier deux idées :

1. Créer un réseau européen d'information des PME sur les marchés publics
2. Identifier des "lead markets", marchés porteurs où des innovations seraient sollicitées des PME (éco-activités par exemple)

Je pense que ce sont de bonnes idées mais qu'on peut aller plus loin, et j'y reviendrai dans le chapitre suivant pour identifier les propositions nationales qui pourraient être portées au niveau européen. En tout état de cause, les réformes nationales doivent être en phase avec le projet européen.

PROPOSITION N° 2

Nommer à l'Elysée ou à Matignon un chef de projet "SBA européen" chargé de préparer avec la Commission pour le semestre de la présidence française une directive englobant toutes les mesures favorables aux PME.

3. UNE SMALL BUSINESS ADMINISTRATION FRANÇAISE

Ce qu'il faut à la France, c'est transposer des Etats-Unis, non le Small Business Act, mais la Small Business Administration qui en est l'outil efficace. Telle est la conclusion principale lorsque l'on étudie les trois dimensions du problème

1. Le Code des Marchés Publics
2. Les comportements des acheteurs publics
3. Les attentes des PME

3.1 LE CODE DES MARCHES PUBLICS : UNE DISCRIMINATION POSITIVE POUR LES PME INNOVANTES, ET UN TOILETTAGE GENERAL

Nettement meilleur que le Code 2001 et le Code 2004, le Code 2006 des Marchés Publics n'est pas mal du tout.

3.11 UNE ACTION VOLONTARISTE RESERVEE AUX PME INNOVANTES

Améliorer le Code pour l'ensemble des PME est un exercice très complexe car le Code français et la Directive européenne de 2004 sur les marchés publics forment un ensemble juridiquement très rigide, figé par le Traité de Rome et par la Constitution Française. Le Code français est curieusement plus rigide que la Directive européenne car on ne transige pas avec " Liberté, Egalité, Fraternité ". Comme chacun sait, un gosse de Clichy-sous-Bois a les mêmes droits qu'un autre pour entrer à l'Ecole Polytechnique, même s'il n'en est jamais rentré aucun : l'égalité formelle prime sur l'égalité réelle.

Ainsi en est-il des marchés publics : le Conseil Constitutionnel a censuré un avantage que l'on voulait donner aux coopératives et le Conseil d'Etat a censuré un avantage, pourtant bien limité (la fixation d'un minimum de PME à consulter, et non à retenir.) que l'on voulait donner aux PME.

Mes consultations auprès du Conseil d'Etat m'ont montré que, sauf à changer la Constitution, et la devise de la République, seules deux exceptions à l'égalité de traitement " pourraient " être recevables :

1. Exception si c'est dans l'intérêt du marché public lui même
2. Exception si c'est en faveur d'un cible restreinte bien définie et légitimée.

Le second cas est effectivement prévu dans l'article 26 de la directive communautaire en faveur " notamment des considérations sociales et environnementales ". Ce texte a été repris dans le Code 2006 pour accepter dans son article 14, portant sur les conditions d'exécution des marchés, une prise en compte des objectifs de développement durable, en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Par ailleurs, l'article 53-1-1^{er} énonce les critères d'attribution et prévoit expressément comme critère le caractère innovant. Bien entendu, ces deux articles ne peuvent avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Le cumul de ces articles permettrait néanmoins de privilégier les offres innovantes et de vérifier dans le cadre de l'exécution la réalisation de cette condition.

Fort de ces données, je pense que ce second cas pourrait être étendu aux PME innovantes, car la cible est restreinte (5 000 entreprises), bien définie (entreprises ayant 10 % de leur chiffre d'affaires ou de leur personnel dans la

recherche-développement) et légitimée par le besoin de susciter la concurrence de demain pour les acheteurs publics. Je pense, comme les PME concernées, que cette discrimination positive ne doit pas être un quota de marchés à leur réserver, mais une dérogation de procédures pour amener plus facilement les acheteurs publics vers ces PME.

PROPOSITION N° 3 : une discrimination positive en faveur des PME innovantes (définies comme ci-dessus)

Elle s'exerce à 4 niveaux

- ◆ **Petits marchés publics (en dessous des seuils) : réserver aux PME innovantes une part de 15 % de certains marchés : les marchés de haute technologie**, notamment défense, santé, énergie, éco-activités, transports et nouvelles technologies de la communication. Cette part de 15 % devrait être considérée comme une moyenne, certains secteurs étant au dessus, l'autre en dessous.

Cela nécessite un nouvel article du code, après l'article 53, ainsi rédigé :
" Afin de favoriser le développement de l'innovation, les pouvoirs adjudicateurs qui consacrent à la R&D un budget annuel supérieur à (...) peuvent prévoir que 15 % du montant des marchés inférieurs aux seuils mentionnés au II et au IV de l'article 26 qu'ils attribuent annuellement ne pourront l'être qu'à de petites et moyennes entreprises innovantes ”.

- ◆ **Marchés de recherche et développement** : mêmes avantages que ci-dessus. En amont de ces marchés, il convient de développer le programme « Passerelle » d'OSEO qui crée un partenariat de recherche entre les PME et les grands comptes.
- ◆ **Sous-traitance** : inscrire dans les conditions du marché un minimum de montant de sous-traitance à des PME innovantes (article 14 et article 48). Il suffit d'ajouter à l'article 14 cité ci-dessus " ou le fait qu'une partie des marchés sera exécutée par des PME innovantes ”.
- ◆ **Souplesse de procédures** aux acheteurs : généralisation des procédures négociées, des variantes en faveur des PME innovantes (article 50) et encourager les accords-cadres qui permettent d'identifier et de sélectionner des fournisseurs pour des appels d'offres ultérieurs.

3.12 UN TOILETTAGE DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Par-delà l'action volontariste en faveur des seules PME innovantes, un toilettage du Code peut faciliter l'accès de l'ensemble des PME aux marchés

publics. Des consultations menées, je tire la proposition suivante de toilettage du Code en 5 rubriques précises.

PROPOSITION N°4 : Un toilettage précis du Code des Marchés publics

- ❑ Sortir les hôpitaux du Code des Marchés Publics pour les mettre (comme leurs concurrents privés) sous le régime, plus souple, de la Directive européenne.
- ❑ Généraliser la dématérialisation sur Internet des appels d'offres (annonces de marchés et transmission en ligne des candidatures et des offres), les rassembler sur un portail décliné ensuite par secteurs et par régions, simplifier et rendre gratuite la signature électronique, actuellement trop coûteuse pour les PME, supprimer l'obligation de publicité dans la presse écrite, interdire les enchères inversées (article 54).
- ❑ Généraliser l'allotissement, en imposant aux acheteurs de motiver toute exception à cette règle, généraliser les appels d'offres ouverts, les procédures de variantes, d'accords-cadres, les procédures négociées, n'utiliser que les Marchés à Procédures Adaptées (MAPA) au-dessous des seuils de 135.000 € ou 210.000 €. Une circulaire pourrait suffire.
- ❑ Généraliser la sous-traitance aux PME en en faisant un critère d'attribution des marchés parmi les autres critères du " mieux-disant ", et favoriser les groupements d'entreprises, comme c'est le cas pour les contrats " partenariat-public-privé " (PPP).
- ❑ Supprimer la double enveloppe dans les appels d'offres, ne demander les attestations fiscales et sociales qu'à l'entreprise ayant gagné le marché, instaurer un référencement unique par le Centre de formalités des entreprises ou par la certification d'un Commissaire aux Comptes.

3.2 MOTIVER LES ACHETEURS PUBLICS

Sans même parler des PME, pourquoi tant d'acheteurs publics font ils des appels d'offres là où, en-dessous des seuils par exemple, une offre négociée serait possible ?

Et lorsqu'on parle de PME, pourquoi tant d'acheteurs privilégient-ils les grands groupes, sans même consulter les PME ?

Une même réponse dans les deux cas : parce qu'ils ont peur. Peur juridique dans le premier cas, où l'appel d'offres les couvre du risque du tribunal. Sait-on

qu'un marché public de gré à gré de 5000 € est allé jusqu'en Cour de Cassation avec condamnation de l'acheteur pour délit de favoritisme ? Peur hiérarchique dans le second cas où, selon la formule consacrée, " personne ne reprochera à un acheteur d'avoir acheté de l'IBM ", alors qu'on lui reprochera d'avoir acheté à une PME si cela se passe mal.

Nous sommes donc dans un système " perdant-perdant " où, si un acheteur choisit une PME,

- c'est plus compliqué,
- personne ne lui en saura gré si cela se passe bien
- tout le monde lui tombera dessus si cela se passe mal.

Il s'agit donc de transformer un système perdant-perdant en un système gagnant-gagnant, ce qui ne se fait pas par décret, mais par une politique très persévérante de persuasion et de conviction.

Plus précisément, je dirais qu'il y a 3 niveaux de comportement pour un acheteur public :

Niveau 1, le moins disant : j'achète au prix le plus bas par appel d'offres.

Niveau 2, le mieux disant : je consulte des entreprises de toute taille et je considère en même temps le prix et d'autres critères importants pour mon entreprise : technicité, fiabilité, soutien d'une concurrence entre fournisseurs.

Niveau 3, le plus petit disant : je sais que l'avenir de l'économie française passe par l'émergence de PME sur le marché mondial, et je cherche à donner leur chance à de telles entreprises, par le chiffre d'affaires qu'elles obtiendront et par la référence que mon achat leur donnera sur le marché international.

Disons le clairement, je n'ai rencontré aucun acheteur public français au niveau 3 et j'en ai rencontré peu au niveau 2. Le patriotisme économique du niveau 3, c'est aux USA et en Israël qu'il faut aller le chercher.

Eh bien, voilà ce qu'il faut changer, voilà où la volonté politique doit s'exercer.

Par delà cette annonce politique, je ferai dans ce domaine les propositions suivantes :

PROPOSITION N° 5 : abroger le délit de favoritisme dans le Code Pénal : il tétanise inutilement les acheteurs et cette dérogation doit s'inscrire dans la dépenalisation de la vie des affaires voulue par le Chef de l'Etat ;

PROPOSITION N° 6 : s'inspirer du dispositif hollandais de fonds de garantie pour reconnaître le droit à l'erreur des acheteurs publics. Il s'agit de geler 1 % des

marchés publics dans un fonds qui indemnise les acheteurs publics ayant accordé un marché à une PME dans le cas où ce marché se réalise mal. L'importance de cette mesure tient moins à l'argent qu'à sa signification psychologique : on encourage l'acheteur à aller vers les PME et on lui reconnaît le droit à l'erreur.

PROPOSITION N° 7 : encadrer la massification

De 1995 à 2001, la part des marchés publics de la Défense supérieurs à 15 M€, donc inaccessibles à la plupart des PME, est passée de 44 % à 86 %. Dans le même temps, l'Union des Groupements d'Achat Public (UGAP) massifie les achats publics pour passer de plus grosses commandes à des prix plus bas et le Groupement d'Achat des Hôpitaux d'Ile de France fait de même.

Globaliser et massifier vont, semble-t-il, à rebours du souhait d'augmenter la part des PME. L'exemple de l'Union des Groupements d'Achat Public (UGAP) prouve que ce n'est pas une fatalité, car elle a su, dans plusieurs marchés, préserver et développer la part des PME par 3 moyens

- Un allotissement systématique ;
- Une prise de risque vis-à-vis des PME plus grande que ne l'aurait acceptée un acheteur séparé ;
- Une exigence de sous traitance sur les gros marchés.

Il est proposé d'édicter ces trois règles aux acheteurs des regroupements de marchés publics, et de charger l'Observatoire Economique de l'Achat Public d'en surveiller l'exécution.

PROPOSITION N°8 : organiser la traçabilité des achats aux PME

Savoir et faire savoir qui achète à qui, c'est une condition essentielle de la motivation et de l'émulation des acheteurs. Cette " sunshine policy " a été une des clefs de la réussite du Small Business Act américain.

En France, il faut tout d'abord s'inspirer du modèle de gré à gré qu'a su inventer le Comité Richelieu avec le " Pacte PME " qui compense ainsi par le volontariat et le volontarisme l'absence de marchés réservés aux PME.

En tant que Président du Conseil de Développement Economique de Paris, j'ai obtenu de B. Delanoë la signature par la Ville de Paris de ce Pacte avec l'aval du Conseil de Paris en Octobre 2007. Il y a actuellement 35 grands comptes comme EDF ou SNCF qui l'ont adopté.

En signant le Pacte PME, les dirigeants de ces grands comptes inscrivent explicitement le renforcement de leurs relations avec les PME dans leur document de politique achat, dans une perspective de développement de la concurrence et de l'innovation. Ils s'engagent à publier, avec le soutien de l'INSEE, des indicateurs

sur la part des PME dans leurs achats. Le rapport annuel du Pacte PME contient également un comparatif des pratiques mises en œuvre par chacun des grands comptes signataires dans ses relations avec les PME.

Je propose que le médiateur PME, qui fera l'objet de la proposition n° 14 soit chargé du suivi du Pacte PME et des indicateurs chiffrés correspondants.

C'est à partir de la connaissance de ces chiffres que les acheteurs pourront se juger eux-mêmes et se comparer à leurs collègues.

A cet égard, il serait souhaitable de fusionner ou de réunir régulièrement les 3 Clubs où les acheteurs se rencontrent :

- Compagnie des Dirigeants et Acheteurs de France (CDAF) pour les acheteurs privés et publics ;
- Association des Acheteurs des Collectivités Territoriales (AACT) et Association pour le Perfectionnement des Acheteurs du Secteur Public (APASP) pour les acheteurs publics.

Il est proposé que l'Etat passe une convention avec un groupement réunissant ces trois instances pour financer une action permanente de sensibilisation, de motivation, et d'échanges d'expériences entre les acheteurs.

C'est à partir de ces actions que l'on pourra décerner chaque année un "Prix du Meilleur Acheteur Public" à celui qui aura le mieux porté attention aux PME.

PROPOSITION N° 9 : fixer à chaque grand acheteur un objectif "niveau 3" de coaching de certaines PME vers le marché mondial. Le Premier Ministre devrait demander à chacun des 20 plus grands acheteurs publics de sélectionner chaque année 3 à 5 PME innovantes et de les accompagner vers le marché international

PROPOSITION N°10 : installer les marchés de haute technologie, notamment les marchés de la défense au niveau 3 : la plupart des marchés de la Délégation Générale pour l'Armement échappent aux disciplines de la Directive européenne. Comme aux Etats-Unis, comme en Israël, le Ministre de la Défense devrait fixer à ses acheteurs la mission de mettre sur orbite internationale, grâce aux marchés de recherche et aux achats, les PME innovantes dans les technologies concernées.

3.2 ACCOMPAGNER LES PME VERS LES MARCHES PUBLICS

En consultant les PME, j'ai entendu un long cahier de doléances, allant d'Ubu à Kafka en passant par Courteline. Mais, à y regarder de plus près, il s'agit plutôt d'incompréhensions que de dysfonctionnement.

3.31 UNE PRIORITE ABSOLUE : CREER UN RESEAU FRANCE-PME

Le succès américain est beaucoup plus celui de la Small Business Administration que celui du Small Business Act. La SBA a su créer un réseau territorial qui aide les PME non seulement vers les marchés publics mais aussi, ce qui n'est pas du ressort de ce rapport, vers leur financement via les Small Business Investment Companies (SBIC).

Il convient de copier la SBA en créant un réseau France-PME qui quadrille tout le territoire et, bien en amont de tout appel d'offres, forme, informe et oriente les PME vers les marchés publics territoriaux et nationaux.

Ce réseau doit comporter un portail Internet unique d'entrée sur la totalité des informations sur les marchés publics, classés par régions et par secteurs avec plusieurs webmasters qui recensent les PME concernées et leur envoie une newsletter mensuelle sans attendre qu'elles consultent le site.

Parallèlement, les agents de ce réseau doivent identifier et prospector les PME de leur zone pour les sensibiliser à l'intérêt des marchés publics et les aider à remplir le dossier de réponse aux appels d'offre ou autres procédures. Ils doivent enfin, notamment lorsqu'elles remportent un marché, les piloter vers le marché international à partir de leurs références nationales ainsi obtenues.

Comme il est évidemment hors de question de faire une administration de plus, il convient de voir à partir de quelles structures existantes on peut construire ce réseau.

J'en vois quatre :

1. le réseau administratif : préfectures, DRIRE, DRCE et services déconcentrés
2. le réseau territorial des 26 régions : le Président, A. Rousset y est favorable
3. le réseau opérationnel d'appui aux PME des Chambres de Commerce, Chambres de Métiers et le réseau des experts-comptables qui vient de tenir son Congrès annuel à Lille sur le thème d'un "service marchés publics aux PME" avec un guide détaillé. Ce service est payant.

4. Le réseau OSEO pour l'innovation et le pacte PME et le réseau Ubifrance pour la mise des PME sur orbite internationale

Il convient tout d'abord de travailler en phase avec l'Union Européenne : la Commission proposera un tel schéma pour le SBA européen à partir des 70 régions d'Europe et des Chambres de commerce. Je pense que c'est un bon choix, tout en sachant que, dans notre pays, les 26 régions sont très hétérogènes et les 150 chambres de commerce encore plus. Il faut donc un élément fédérateur " neutre " qui, sous réserve de plus ample examen, me paraît devoir être OSEO avec ses implantations territoriales.

PROPOSITION N°11

Je propose donc que le gouvernement constitue un réseau France-PME avec OSEO comme tête de réseau, et l'ensemble des 26 régions et du réseau consulaire comme agents du réseau. Le Premier Ministre devrait les réunir pour constituer ce réseau, contractualiser une convention financière avec OSEO, et organiser le lien avec le réseau des experts-comptables en remboursant aux PME la moitié du contrat de service proposé par ces experts-comptables.

3.32 LE PACTE PME COMME RESEAU " FRANCE-PME INNOVANTES "

Au sein de l'ensemble des PME, les PME innovantes représentent un " cœur de cible " vital. Le Comité Richelieu et OSEO ont montré leur capacité à piloter ce réseau, avec des moyens limités qu'il convient de compléter pour atteindre la masse critique nécessaire.

PROPOSITION N°12. Cofinancer le pacte PME

Il est proposé de compléter le Budget du Pacte PME par une convention financière avec l'Etat, de l'ordre de 5 M€ par an.

3.3 LA SOLUTION AUX DELAIS DE PAIEMENT : LE FACTORING

Le Code 2006 prévoit un délai maximum de paiement de 45 jours et des pénalités de retard automatiques.

Mais, dans cette lutte du pot de terre contre le pot de fer, la pratique est bien différente : la PME qui réclamerait se verrait écartée pour toujours des marchés ultérieurs, et il existe mille et un moyens pour que la facture soit différée.

On peut donc, dans un premier temps, améliorer le système actuel, par les réformes suivantes :

- Réduire à 30 jours les délais de paiement ;
- Augmenter les taux des intérêts moratoires et fixer une pénalité de retard de 1000 € dès le premier jour de retard ;
- Augmenter le montant des avances de 5 % à 10 % du montant du marché ;
- Régler les situations nettes mensuelles avec un simple visa " service fait " de l'ordonnateur du marché.

Mais la vraie solution est d'une autre nature : comme dans le secteur privé, les sociétés de nantissement et de factoring sont l'intermédiaire efficace pour liquider et recouvrer une créance. Leur service est payant et je pense que c'est à l'Etat de le payer et non à la PME. Plus généralement, il serait souhaitable que ce soit l'acheteur public qui confie à une société de " reverse factoring " le soin de payer la PME dans les délais et de se faire rembourser ensuite par l'acheteur public.

PROPOSITION N° 13

Faire prendre en charge par le réseau France-PME le coût du service de nantissement et de factoring pour assurer aux PME le paiement de leur marché dans un délai légal ramené à 30 jours et demander aux acheteurs publics de souscrire un contrat de reverse factoring au bénéfice des seules PME.

3.34 UN MEDIATEUR PME

Le réseau France-PME avec OSEO comme tête de réseau est le correspondant naturel du côté des PME. Il convient d'en faire le lien avec le réseau des acheteurs publics.

PROPOSITION N°14 : un médiateur PME pour les marchés publics

Je propose de créer auprès du Premier Ministre un médiateur PME-marchés publics, sans aucune administration, mais relayé chez chaque grand acheteur public par un médiateur PME auprès du Directeur des Achats. Ce médiateur aurait pour correspondant la tête de réseau de France-PME.

* *
*

CONCLUSION

L'accès des PME aux marchés publics fait partie de ces serpents de mer dont on parle depuis 20 ans. Une rupture est possible, selon les modalités énoncées ci-dessus qui devraient faire partie, car elles sont presque toutes transposables, d'une proposition ambitieuse de la France à la Commission Européenne pour le SBA européen.

PROPOSITION N° 15 : un rendez-vous à l'Elysée début septembre 2008

A partir du moment où c'est le Président de la République qui a pris l'initiative de cette réforme, c'est à lui qu'il convient d'en rendre compte. Je propose donc que le Président de la République fixe aux partenaires de ce dispositif un rendez-vous de suivi début septembre 2008, en liaison avec les travaux sur le SBA européen.

ANNEXES

1. Lettre de mission du Président de la République et du Premier Ministre
2. Personnes rencontrées et organismes consultés
3. Principaux documents recueillis
4. Principales données chiffrées

Paris, le - 2 AOUT 2007

Monsieur le Ministre,

Port du constat que le dynamisme économique de l'innovation et de l'emploi repose en grande partie sur la croissance des petites et moyennes entreprises, le gouvernement s'attache à faciliter leur développement. L'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics, qui représentent 130 milliards d'euros en France et 1500 milliards d'euros en Europe, présente à ce titre un levier d'action considérable insuffisamment utilisé par les pouvoirs publics. Seuls 21% des marchés de l'Etat français (en valeur) sont attribués à des PME, selon les données les plus récentes de l'Observatoire Economique de l'Achat Public, alors qu'elles représentent 98 % de nos entreprises privées.

Des dispositions spécifiques ont été introduites dans le code des marchés publics entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006. Elles sont toutefois en retrait par rapport à celles auxquelles ont recours certains de nos grands partenaires, tout particulièrement les Etats-Unis (Small Business Act), le Japon, la Corée ou le Canada. Par ailleurs, l'une d'entre elles vient d'être annulée par le Conseil d'Etat. C'est pourquoi nous vous demandons de réfléchir aux voies et moyens d'une démarche plus ambitieuse, à la fois sur le plan juridique mais aussi, au-delà des dispositions contraignantes ou incitatives qui peuvent être imaginées, sur le plan pratique de la mise en œuvre.

De manière plus générale, vous pourrez proposer toute autre modalité d'accès privilégié aux marchés publics en réservant, si cela vous apparaissait nécessaire, le bénéfice de ce régime préférentiel à certaines PME, par exemple les PME innovantes ; il conviendrait alors que vous définissiez de manière précise et opératoire le champ des entreprises concernées.

C'est dans ce contexte que nous souhaitons que vous procédiez à une analyse des régimes préférentiels mis en place par les quatre pays précités en faveur des PME ainsi que des résultats obtenus grâce à ces dispositifs. Vous veillerez également à recueillir les propositions des réseaux consulaires ainsi que celles des principales organisations professionnelles concernées par la mise en place de tels dispositifs.

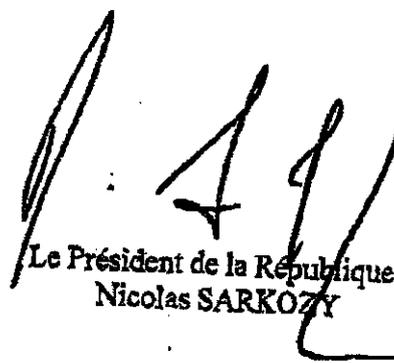
Vous indiquerez dans quelle mesure et sous quelles conditions ces régimes pourraient être transposés dans l'ordre juridique national tout en étant compatibles avec le droit communautaire, ou le cas échéant quelles évolutions de ce dernier il nécessite.

Monsieur Lionel Stoléro
Ancien Ministre
Président du conseil de développement
Economique durable de Paris

Vous tiendrez également compte des discussions en cours sur l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) en cours de négociation à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La France plaide en effet pour l'inclusion dans l'AMP d'une disposition permettant d'instaurer un régime préférentiel équivalent à celui de nos partenaires. Nous venons de rappeler publiquement notre engagement sur ce dossier.

Nous souhaitons disposer de vos conclusions d'ici le 31 décembre prochain. Pour l'exercice de votre mission, vous serez placé auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, dont les services se tiennent à votre disposition pour vous apporter, en tant que de besoin, toute l'assistance que vous pourriez souhaiter dans l'accomplissement de cette mission.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Le Président de la République
Nicolas SARKOZY



Le Premier Ministre
François FILLON

PERSONNES RENCONTREES ET ORGANISMES CONSULTES

1/ RESPONSABLES POLITIQUES

- ◆ *M. Günter VERHEUGEN*, Commissaire Européen

- ◆ *Mme Christine LAGARDE*, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

- ◆ *M. Hervé MORIN*, Ministre de la Défense

- ◆ *M. Jean-Pierre JOUYET*, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires Européennes

- ◆ *M. Hervé NOVELLI*, Secrétaire d'Etat chargé des Entreprises et du Commerce Extérieur

- ◆ *M. Eric BESSON*, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques

- ◆ *M. Georges MOULY*, Sénateur de la Corrèze

- ◆ *M. Alain ROUSSET*, Président de la Région Aquitaine et Président de l'Association des Régions de France

2/ CABINETS MINISTERIELS ET ADMINISTRATIONS

➤ ELYSEE

- ◆ *M. Ramon FERNANDEZ*, conseiller économique auprès du président de la République

➤ MATIGNON

- ◆ *M. Gilles BRIATTA*, conseiller des affaires étrangères hors classe – Cabinet du Premier Ministre
- ◆ *Mme Delphine D'AMARZIT*, conseillère pour les affaires économiques et financières – Cabinet du Premier Ministre
- ◆ *M. Franck DEMAILLE*, conseiller technique (Financement des entreprises, services, artisanat, concurrence, consommation et tourisme) – Cabinet du Premier Ministre
- ◆ *Mme Anne-Laure DE COINCY*, secrétaire général adjointe au secrétariat général des affaires européennes (SGAE),

➤ ECONOMIE

- ◆ *M. Jacques LE PAPE*, directeur adjoint du Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi
- ◆ *M. Eric PETERS*, conseiller technique au Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi
- ◆ *M. Jean-Christophe MARTIN*, directeur de la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales au Ministère de l'Economie des Finances et de l'Emploi et *M. Jean-Luc AUBINEAU*, sous-directeur
- ◆ *M. Jérôme GRAND D'ESNON*, directeur des affaires juridiques au Ministère de l'Economie des Finances et de l'Emploi
- ◆ *M. Philippe JURGENSEN*, président de l'Autorité de Contrôle des Assurances

➤ POLITIQUE DE LA VILLE

- ◆ *M. Jean-Alain STEINFELD*, conseiller technique au secrétariat d'Etat chargé de la Politique de la Ville

➤ CONSEIL D'ETAT

- ◆ *M. Alain MENEMENIS*, conseiller d'Etat

3/ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

- ◆ **CGPME** (Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises)
M. Jean-François ROUBAUD, président

- ◆ **MEDEF**
Mme Catherine MINARD, directeur des Affaires Internationales

- ◆ **CCIP** (Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris)
M. Pierre SIMON, président

- ◆ **ACFCI** (Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie)
M. Jean-François BERNARDIN, président
M. Jean-Christophe DE BOUTEILLER, directeur général

- ◆ **UPA** (Union Professionnelle Artisanale)
M. Pierre MARTIN, président
M. Pierre BURBAN, secrétaire général

- ◆ **APCM** (Assemblée Permanente des Chambres de Métiers)
M. Alain GRISET, président
M. François MOUTOT, directeur général

- ◆ **CAPEB** (Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment)
M. Jean LARDIN, président
M. Alain CHOUGUIAT, responsable économique

- ◆ **SNSO** (Syndicat national des Entreprises du Second (Euvre)
M. Jean BRIFFON, délégué général

ANNEXE 2

- ◆ **ENTREPRISES GENERALES DE FRANCE - BTP**
M. Xavier BEZANÇON, délégué général

- ◆ **FEDERATION NATIONALE DES SCOP-BTP**
(Sociétés Coopératives du Bâtiment)
M. Jacques PETEY, président
M. Olivier DIARD, directeur général

- ◆ **OSEO**
M. Jean-Pierre DENIS, président

- ◆ **UBIFRANCE**
M. Alain COUSIN, président
Mme Nadine GUIBERT, directeur général adjoint

- ◆ **COMITE RICHELIEU**
M. Thierry GAIFFE, président
M. Emmanuel LEPRINCE, délégué général

- ◆ **CROISSANCE PLUS**
M. Geoffroy ROUX DE BEZIEUX, président
M. Hubert REYNIER, président de la commission internationale

- ◆ **COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES**
M. Vincent BAILLOT, président
M. François HUREL, délégué général

- ◆ **CONSEIL SUPERIEUR DE L'ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES**
Mme Agnès BRICARD, présidente du Club Secteur Public

- ◆ **ETHIC**
Mme Sophie de MENTON, présidente

- ◆ **SYNTEC**
M. Jean MOUNET, président
M. Francis JUBERT, délégué général

ANNEXE 2

◆ ***GIMELEC***

M. Jean-Claude KARPELES, délégué général

◆ ***SNITEM***

M. Jean-Bernard SCHROEDER, directeur réglementation des marchés

◆ ***PME INNOVANTES***

M. Nicolas PIATON, président

◆ ***FEDERATION INTERPROFESSIONNELLE
DE LA COMMUNICATION D'ENTREPRISE***

M. Guy TETU, délégué général

4/ ACHETEURS PUBLICS ET ENTREPRISES PUBLIQUES ET PRIVÉES

➤ **MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

M. Stéphane LOT, contrôleur général des Armées, mission politique Achat

M. Jean-Louis PORCHIER, contrôleur général des Armées,
chargé de mission PME

M. Nicolas CHAPON, contrôleur général des Armées

➤ **DELEGUE GENERAL POUR L'ARMEMENT**

M. François LUREAU, délégué général

➤ **UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics)**

M. Alain BOROWSKI, président

M. Gilles DENISTY, directeur général adjoint

➤ **MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE
L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

Mme Régine BREHIER, Directrice de la Recherche et de l'Animation
Scientifique et Technique

M. Dominique BUREAU, Directeur des Affaires Economiques
et Internationales

M. Michel-Régis TALON, Adjoint à la Directrice des Affaires Juridiques
Informatiques et Logistiques

M. Bruno LÉBOULLENGER, chef de bureau, Direction des Affaires
Economiques et Internationales

➤ **A.C.A. (Agence Centrale des Achats – Ministère de l'Economie, des Finances
et de l'Emploi)**

M. Jean-Baptiste HY, directeur

➤ **VILLE DE PARIS**

M. Michel GREVOUL, directeur de la mission Achats

➤ **A.P.-H.P. (Assistance Publique – Hôpitaux de Paris)**

M. Frédéric GUIN, directeur économique

M. Philippe MARAVAL, directeur des Achats centraux hôteliers et alimentaires

Mme Elisabeth AOUN, directrice des Achats

ANNEXE 2

✓ **RESEAU DES ACHETEURS HOSPITALIERS D'ILE DE FRANCE**
M. Dominique LEGOUGE, directeur des Achats

✓ **MISSION INTERMINISTÉRIELLE FRANCE ACHAT**
M. Noël de SAINT-PULGENT, président

✓ **APASP (Association pour l'Achat dans les services publics)**
Maître Jean-Marc PEYRICAL, président
Mme Christiane MASLANKA, délégué général

✓ **EDF**
M. Bruno CRESCENT, directeur des Achats,
M. Daniel LEVY, délégué méthodes d'Achats relations industrielles

✓ **SNCF**
M. Pierre PELOUZET, directeur des Achats

✓ **LA POSTE**
M. Didier NEGIAR, directeur des Systèmes d'Information des Achats
et de l'Optimisation des Coûts du Groupe
M. Antoine DOUSSAINT, directeur des Achats Groupe
Mme MAYER, responsable juridique

✓ **CEA (Commissariat à l'énergie atomique)**
M. Philippe CORREA, directeur
Mme Florence GERMOND, chargée de mission Ventes-Développement des
relations avec les PME-PMI

✓ **CNES**
M. Pierre LAFUMA, directeur des Achats recettes extérieures et affaires
juridiques
Mme Pascale LUNEAU, chargée de mission spécialiste PME

✓ **RATP**
M. Olivier DUTHUIT, directeur des Achats

ANNEXE 2

✓ **FRANCE TÉLÉCOM**

M. Philippe ROGER, directeur des Achats

✓ **PSA PEUGEOT CITROËN**

M. Serge GREGORY, directeur délégué à la direction juridique des relations institutionnelles et de l'audit

M. Hubert HERNANDEZ, directeur des Achats

ENTREPRISES PRIVÉES

◆ **IMAGERIE FOURNITURES PAPIERS**
Mme Hélène BREBANT, gérante

◆ **ALTERVIA**
M. Dario d'ANNUNZIO, président
M. Thierry BODARD, directeur général

◆ **CABINET PERISCOPE**
M. Michel DECLUNDER, président

◆ **STREAM CORE**
Mme Diaa ELYACOUBI, président directeur général,

◆ **X ANGE**
M. Hervé SCHRICKE, président

◆ **AUREL NEXTSTAGE**
M. Grégoire SENTILHES, président

◆ M. Pascal MORAND, ingénieur

PRINCIPAUX DOCUMENTS RECUEILLIS

1. The small business economy (2005). A report to the President
2. Présentation de l'agence américaine pour les petites entreprises (Small Business Administration) <http://www.sba.gov>
3. Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : « le rôle capital des petites et moyennes entreprises dans simulation de la croissance et de l'emploi. Une version à mi-parcours de la politique moderne des PME » COM (2007) 592 final, 4 octobre 2007
4. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions : « L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation » COM (2007) 581 final, 3 octobre 2007
5. Evaluation of SME's access to public procurement markets in the EU, rapport pour la Commission européenne (Direction générale Entreprise et Industrie), octobre 2007
6. Réponses de la France et du Royaume-Uni au questionnaire de la Commission européenne sur les expériences et les pratiques existantes visant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics dans les Etats membres
7. Contributions des Missions économiques au Canada, en Corée, aux Etats-Unis, en Israël et au Japon
8. Report of the committee for examining the barriers to the participation of small and medium sized businesses in government procurement (Israel)
9. CGPME « Pistes de réflexion pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics », octobre 2007

ANNEXE 3

10. Comité Richelieu « L'accès des PME innovantes aux marchés publics », rapport rédigé à la demande de M. DUTREIL, Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, mars 2007
11. Pacte PME, rapport 2006
12. MEDEF « Propositions pour améliorer sur le plan national l'accès des PME aux marchés publics »
13. Cahiers du club secteur public de l'Ordre des experts-comptables, n°2 « Favoriser l'accès des PME à la commande publique »
14. Guide opératoire pour la réponse des PME à la commande publique du Club secteur public de l'Ordre des experts-comptables.
15. Fédération nationale des Sociétés coopératives ouvrières de production du bâtiment et des travaux publics «Participation des PME à la commande publique »
16. A. Ménéménis « Code des marchés publics 2006 : quelques points forts », AJDA 2 octobre 2006
17. P. de Baecque « Comment améliorer encore l'accès des PME à la commande publique ? », AJDA 30 juillet 2007
18. Cahiers de droit de l'entreprise n°5, dossier « Le code des marchés publics, vu de l'entreprise », septembre-octobre 2007
19. Rapport annuel 2006 de l'Observatoire des délais de paiement
20. Regards sur les PME, revue de l'Observatoire des PME n°5 « PME et marchés publics »
21. Contrats publics, n°69, « Code des marchés publics, examen de la réforme », septembre 2007
22. Chef d'entreprise magazine : le magazine des dirigeants des petites et moyennes entreprises, n°20 « Les marchés publics à la portée des PME », juillet-août 2007

ANNEXE 4

MONTANT DES MARCHES PUBLICS ET PART DES PME EN 2005

		PME (0 à 249 salariés)	%	Grandes Entreprises	%	TOTAL
Etat	Nombre de marchés	13 829	68 %	6 579	32 %	20 408
	Montant total	4 627 M€	28 %	11 814 M€	72 %	16 441 M€
Collectivités Locales	Nombre de marchés	115 244	76 %	37 325	24 %	152 569
	Montant total	15 840 M€	54 %	13 460 M€	46 %	29 300 M€
TOTAL	Nombre de marchés	129 073	75 %	43 904	25 %	172 977
	Montant total	20 467 M€	45 %	25 275 M€	55 %	45 742 M€

Source : tableau établi à partir des données publiées par l'Observatoire économique de l'achat public

DELAIS DE PAIEMENT

Aux termes du code des marchés publics, les administrations disposent d'un délai global maximum de 45 jours pour assurer le règlement des prestations exécutées. Ce délai est porté à 50 jours pour les établissements publics de santé.

Le rapport de l'Observatoire des délais de paiement publié en décembre 2006 souligne que les délais de paiement de l'Etat et des collectivités territoriales soutiennent la comparaison avec les délais de paiement entre entreprises privées.

Ainsi s'agissant de l'Etat, le délai global de paiement était inférieur à 30 jours dans 64 départements en 2005, le délai global de paiement moyen pour la France entière s'établissant à 32,3 jours. Il est prévu que ce délai soit réduit à 28 jours en 2008. Par ailleurs, le délai global de paiement moyen des collectivités locales, 35 jours, est proche du délai constaté pour l'Etat.

Toutefois, même si une amélioration a pu être constatée aux cours des années récentes, de nombreuses factures sont payées au-delà du délai maximum de règlement. Ce dépassement ouvre de plein droit et sans autre formalité, le bénéfice d'intérêts moratoires. Ces intérêts sont d'ordre public et doivent être liquidés et mandatés sans que l'entreprise ait à les réclamer. Si à l'occasion de ses contrôles, le comptable public constate que les intérêts moratoires n'ont pas été liquidés, il le signale à l'ordonnateur.

ANNEXE 4

**PRINCIPAUX SEUILS PREVUS PAR LE CODE DES MARCHES PUBLICS
RELATIFS AUX PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES**

SEUILS EN €	MARCHES CONCERNANT LES BIENS	MARCHES CONCERNANT LES SERVICES	MARCHES DE TRAVAUX
215 000	Fourniture de biens matériels administratifs de nature courante	Collectivités locales et établissements publics locaux	Fourniture de biens matériels administratifs collectifs, collectifs locaux et établissements publics locaux
107 500	<p>Appel d'offres obligatoire sauf circonstances particulières</p> <p>Libre choix entre procédures adaptées et procédures formalisées</p>		

ANNEXE 4**LES 10 PLUS IMPORTANTS ACHETEURS
SOUMIS AU CODE DES MARCHES PUBLICS
EN 2005**

ORGANISME ACHETEUR	NOMBRE DE MARCHES RECENSES	MONTANT (M€)
Ministère de la défense	4 751	11 482
Ville de Paris	1 078	2 505
Assistance publique - Hôpitaux de Paris	1 706	1 909
Ministère de l'équipement	3 800	1 744
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	1 119	1 054
Communauté urbaine de Bordeaux	380	839
Communauté urbaine de Lyon	399	676
Assistance publique de Marseille	1 189	550
Hospices civils de Lyon	991	405
Centre hospitalier universitaire de Nancy	1 375	394

Source : Observatoire économique des marchés publics

**LES ACHATS DES PRINCIPAUX ACHETEURS NON SOUMIS AU CODE DES
MARCHES PUBLICS EN 2005**

- SNCF : 8 000 M€
- EDF : 6 900 M€ (hors énergie et combustibles)
- LA POSTE : 3 400 M€
- CEA : 1 875 M€
- RATP : 1 350 M€
- CNES : 800 M€