

L'accès des PME aux marchés publics : une analyse économique

Stéphane Saussier

IAE - GREGOR – Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

0. Introduction

Alors que les petites et moyennes entreprises sont généralement considérées comme moteur dans l'économie française, au point qu'il est régulièrement rappelé que notre économie manque de ces entreprises « gazelles » (Betbèze, Saint-Etienne 2006) et qu'il convient de mettre au cœur de nos choix économiques leurs conditions de croissance, il est aussi régulièrement rappelé la difficulté que ces entreprises rencontrent pour accéder aux marchés publics. Si elles sont majoritaires en termes de nombre de marchés publics attribués, elles ne le sont plus dès lors que l'on s'intéresse aux montants de ces contrats. Ceci suggère que des « barrières à l'entrée » peuvent exister et limiter le rôle des PME dans les marchés publics, notamment ceux d'un montant important.

Pourtant, l'une des vocations des marchés publics est de contribuer à la satisfaction de l'intérêt général. Ceci passe généralement par une mise en concurrence des candidats potentiels. Etant donné le rôle moteur et le dynamisme des PME dans notre économie, il est donc logique que dans le programme de Nicolas Sarkozy, puis dans la lettre de mission adressée à Christine Lagarde, il soit envisagé un « quota » de commandes publiques réservées aux PME¹. La naissance d'un nouveau « Small Business Act » pour l'Europe, adopté le 1er décembre 2008, va dans ce sens et pose le cadre pour une politique globale des PME au sein de l'UE. Cela ne devrait pas être sans conséquences alors que les marchés publics représentent environ 1800 milliards d'euros soit 16% du PIB européen (Commission Européenne, 2008), pour un volume de plus de 55 milliards d'euros en France (OEAP, 2008).

Les chiffres disponibles laissent apparaître que la place des PME est dépendante de plusieurs facteurs, relatifs à l'organisation des marchés publics. Ainsi, cette place est très différente selon que les marchés publics concernent l'Etat ou les collectivités locales. Mais aussi, plus que le partenaire concerné, le type de contrat proposé semble avoir un impact.

¹ Cette logique présuppose que la difficulté des PME à investir les marchés publics n'est pas liée à leurs performances intrinsèques. Nous n'entrerons pas dans le débat sur l'efficacité relative des PME comparée aux grandes entreprises et nous nous contenterons d'aborder la question des moyens d'ouvrir plus largement les marchés publics aux PME et de réduire, si elles existent, les barrières à l'entrée sur ces marchés.

Plus précisément, la taille du marché ainsi que sa durée ont un impact négatif sur la place des PME dans les marchés publics. Et si on note un effet de proximité à l'avantage des PME (notamment pour les marchés publics signés par les collectivités locales) cet effet s'estompe dès lors que les contrats concernés sont d'un montant important. Par contre, le mode de passation des marchés (appel d'offre ouvert, restreint, dialogue compétitif, etc.) ne semble pas jouer de rôle (Observatoire Economique de l'Achat Public – 2008).

La question qui nous préoccupe est de savoir comment permettre une participation plus massive des PME aux marchés publics. Cette question est d'autant plus justifiée qu'un accroissement d'activité des PME dans les marchés publics devraient logiquement avoir un impact bénéfique tant sur les prix que sur la qualité de la concurrence. Ce dernier point n'est pas négligeable. De plus, et de façon indirecte, l'augmentation de cette participation pourrait avoir des retombées positives sur la croissance économique et sur l'emploi.

Face à cette situation et à ce potentiel de croissance, plusieurs solutions et mesures sont envisageables. La plupart cherchent à réduire les coûts de transaction sur les marchés publics. L'objectif de cette contribution est de s'intéresser aux sources de blocages et aux conditions de succès des PME sur ces marchés.

Dans une première partie, nous revenons sur la situation française et plus largement européenne, afin de tenter de tirer des enseignements quant aux raisons limitant l'accès des PME aux marchés publics. Nous proposons un cadre d'analyse néo institutionnel comme grille de lecture. Dans une deuxième partie, nous revenons sur les mesures envisagées et envisageables afin d'améliorer l'accès des PME aux marchés publics en nous interrogeant sur leur efficacité potentielle au regard de la grille de lecture théorique que nous utilisons.

1. Les barrières à l'entrée des PME sur les marchés publics

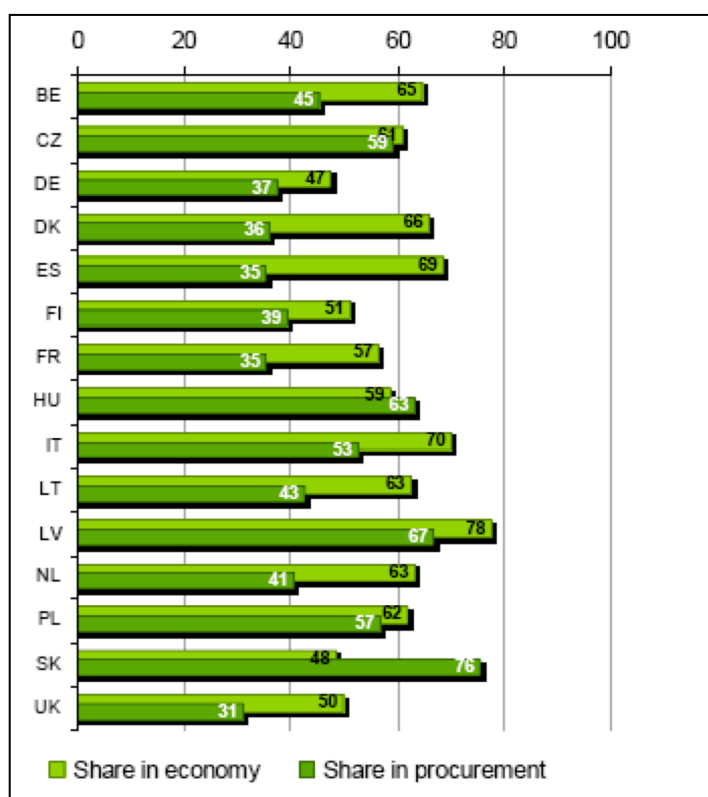
1.1. La place des PME dans les marchés publics

Les défenseurs d'un rôle accru des PME dans l'économie française arguent souvent du fait que dans d'autres pays, et notamment aux Etats-Unis, une partie substantielle des marchés publics est réservé aux PME nationales. Ainsi, en 1953 fut votée par le Congrès américain une loi-cadre pour les PME, le « Small Business Act » qui proclame que le gouvernement doit veiller aux intérêts des PME. La « Small Business Administration », agence fédérale chargée du soutien aux PME fut alors créée. La loi impose ainsi que les marchés publics fédéraux inférieurs à 100K\$ soient réservés aux PME. Dans la pratique, un objectif annuel,

de 23% d'attribution des marchés publics (hors sous-traitance) aux PME est fixé pour chaque administration. Les PME américaines bénéficient ainsi, en incluant la sous-traitance, de 62 milliards de dollars de marchés publics sur les 200 milliards passés annuellement par l'Etat fédéral.

En France, de telles dispositions ne sont pas envisageables, car elles contreviendraient au principe d'égal accès à la commande publique (voir la contribution de Maurice Bazex dans cet ouvrage). Mais, étonnamment, les données disponibles sur la place des PME dans les marchés publics sont plutôt encourageantes et ne militent pas, de toutes manières, pour un SBA à la française ou un SBA européen. Du moins, pas pour fixer un seuil de 23% des marchés publics réservés aux PME puisque ce seuil est déjà largement atteint². En effet, si l'on constate un décalage entre la place des PME dans les économies nationales et leur capacité à remporter des marchés publics, il n'en reste pas moins que les PME arrivent tout de même à remporter une part importante des marchés publics.

Graphique 1. Part des PME dans les marchés publics (en valeur – hors sous-traitance) comparée à leur place dans l'économie (source : Rapport pour la Commission Européenne 2007)



En effet, comme le montre les données européennes concernant la place des PME dans les marchés publics (cf. Graphique 1.), les PME françaises représentent déjà environ, en valeur, 35% des marchés publics, la moyenne en Europe étant à 42% et ceci hors sous-traitance.

Ainsi il apparaît que s'il est naturel de chercher à comprendre les sources et les solutions à apporter à ce décalage entre le poids des PME dans l'économie française et leur part dans les marchés publics, la situation actuelle est tout de même

² Une comparaison directe avec les chiffres concernant la France est problématique du fait de la définition donnée aux PME aux Etats-Unis et en France qui diffère (Entreprises de moins de 500, 1000 ou 1500 employés selon les secteurs aux Etats-Unis).

encourageante, même si elle n'en reste pas moins préoccupante. Préoccupante car, pour beaucoup, il apparaît évident qu'avec un tissu d'entreprises moyennes plus dense, plus compétitives à l'export (Fontagné 2008), la France aurait de bien meilleurs résultats en termes de croissance, d'emplois, de compétitivité et d'attractivité (Betbèze, Saint Etienne 2006). Or, l'accès aux marchés publics, nationaux et européens, est l'un des éléments constitutifs de l'accroissement des PME. Non seulement ces marchés apportent un chiffre d'affaires mais aussi une référence sur le marché mondial. Il est donc primordial d'ouvrir ces marchés aux PME afin de renforcer leur capacité à exporter (Stoléro 2007), ceci d'autant plus que la France a de ce point de vue un retard vis à vis de ces partenaires et concurrents européens.

1.2. Les barrières à l'entrée sur les marchés publics : une approche économique

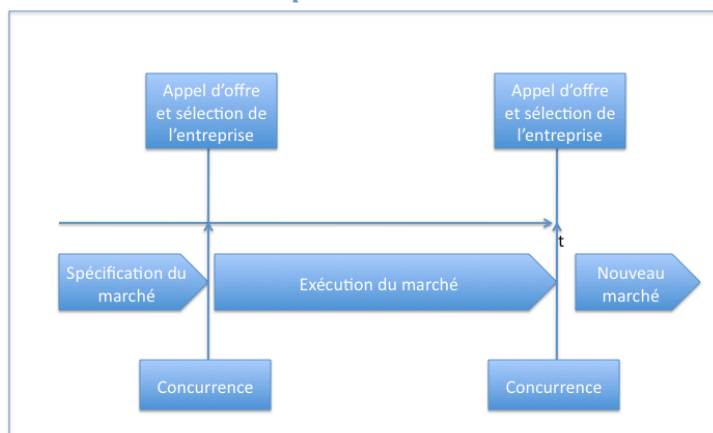
Les marchés publics ne correspondent pas à des « marchés », tels que décrit par l'analyse économique standard, sur lesquels acheteurs et offreurs se rencontrent afin d'échanger, dans un contexte de concurrence auto organisée. Au contraire, ces marchés, comme beaucoup d'autres, sont organisés et régulés, encadrés par des règles, précisant notamment la manière de mettre concurrence les acteurs, les appels d'offre et les modalités de sélections des entreprises candidates. On organise ainsi une concurrence pour l'obtention de ces marchés.

L'analyse économique moderne a depuis longtemps déjà pointé du doigt les limites de tels marchés. Plus précisément, depuis les travaux de Coase (1937, 1960), mais aussi ceux de Williamson (1976), il est maintenant naturel de tenir compte des coûts de fonctionnement des marchés (*i.e.* les coûts de transaction). Si les règles institutionnelles, qui s'imposent aux acteurs économiques sur ces marchés, sont telles que les coûts de transaction sont très élevés, alors certaines entreprises peuvent se retirer du jeu. Notamment celles qui ne peuvent supporter les coûts financiers liés aux réponses aux appels d'offre (*i.e.* les petites entreprises).

Plusieurs « moments » dans l'organisation et l'attribution des marchés publics sont susceptibles de poser problème – ou plus précisément de générer des coûts de transaction qui seront autant de barrières à l'entrée pour les PME sur ces marchés (Voir Yvrande 2008 pour un bilan de ces questions élargi aux délégation de service public). La spécification du marché est la première étape cruciale de ce point de vue (Voir graphique 2). En effet, la décision de passer un marché en un lot unique ou en plusieurs lots, la volonté de préciser au maximum le cahier des charges et ainsi de laisser ou non ouverte la porte pour de

possibles innovations sont des décisions lourdes de conséquences, notamment sur la volonté et la capacité des PME à participer à ces appels d'offre.

Graphique 2. Les moments « cruciaux » des marchés publics



Ensuite, les critères de sélection, clairement spécifiés et pondérés ou au contraire opaques sont aussi un facteur facilitant ou non la participation des PME aux appels d'offre. Aussi, les marchés publics donnent généralement lieu à une contractualisation incomplète

(Williamson 1985, Hart 1995, Yvrande-Saussier 2007) qui laisse la possibilité à de possibles problèmes d'exécution ex post. Pour finir, la dynamique dans laquelle s'inscrivent ces marchés à son importance. En d'autres termes, s'il est possible d'inciter les PME à participer aux appels d'offre et de mettre en place les conditions nécessaires à leur succès (i.e. une mise sur un pied d'égalité avec les entreprises de plus grande taille) il est fort probable que, dans une vision plus dynamique, cela ne puisse être réédité lors du renouvellement du contrat. En effet, une fois certains marchés publics remportés par des grandes entreprises, il se peut que, naturellement, elles en retirent un avantage significatif lors de marchés publics ultérieurs.

Dans une optique plus proche des politiques de la concurrence, au delà du fait qu'accroître la place des PME dans les marchés publics serait potentiellement générateur de croissance et d'emploi dans des économies où les PME sont les principales génératrices d'emplois³, un autre intérêt réside dans l'augmentation du niveau de concurrence sur ces marchés. En effet, dès lors que seuls quelques grands groupes se partagent les marchés publics, la concurrence générée par ces appels d'offre apparaît bien faible. Elle peut même se révéler facile à contourner, au travers de comportements de collusion et/ou de corruption (Voir par exemple le Conseil de la concurrence – Décision du 9 mai 2007 concernant les marchés publics relatifs aux marchés d'Ile de France) comme cela peut se rencontrer aussi dans les délégations de service public (Voir par exemple le Conseil de la concurrence - Décision

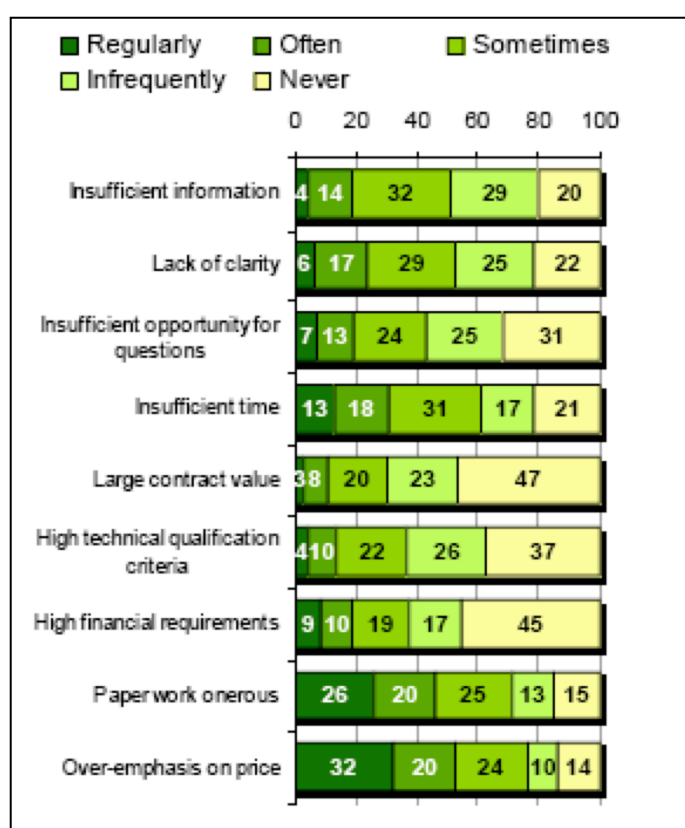
³ La place des PME dans l'économie française est significative. Elles représentaient en 2006, 9,2 millions de personnes en emploi (dont 6,9 millions de salariés), soit 55% de l'emploi privé et 48% de l'emploi salarié privé. En termes d'activité, elles réalisaient 42% de la valeur ajoutée marchande (OEAP 2008).

N°05-D-38 du 5 juillet 2005). L'entrée dans le jeu des PME, en réduisant la capacité des firmes à s'entendre et donc en augmentant la concurrence pourrait donc bien avoir des effets bénéfiques importants.

1.3. Les barrières à l'entrée sur les marchés publics : les faits

Plusieurs raisons sont invoquées pour justifier la faible part des PME dans les marchés publics. Une étude portant sur les PME européennes permet de donner une idée assez précise des celles généralement avancées par les entreprises intéressées (Cf. Graphique 3.).

*Graphique 3. Fréquence des problèmes perçus par les PME européennes lors des appels d'offre
(source : Rapport pour la Commission Européenne 2007)*



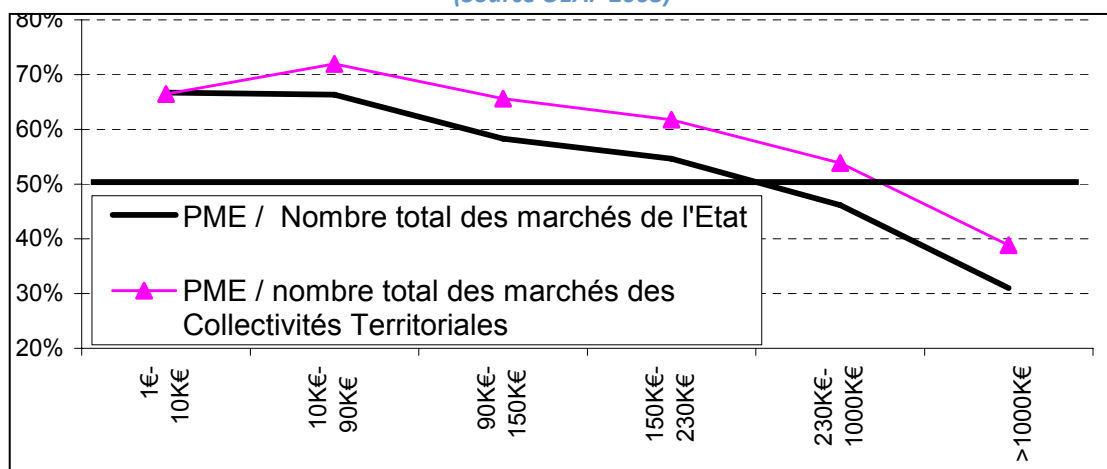
Alors que la plupart des rapports présentant des solutions à l'amélioration de l'insertion des PME dans les marchés publics pointent du doigt la taille de ces marchés comme facteur limitant la possibilité pour les PME de répondre aux appels d'offre, ce problème n'apparaît pas comme le plus important aux intéressées, même s'il apparaît un frein pour 31% des PME interrogées. Cependant ce résultat étonnant peut s'expliquer par un effet « d'autosélection » des PME répondantes. En effet, à la question concernant les difficultés qu'elles

rencontrent le plus souvent lors des appels d'offre auxquels elles cherchent à répondre, elles peuvent ne pas mentionner l'importance du contrat simplement parce qu'elle n'envisage même pas de répondre à des appels d'offre surdimensionnés par rapport à leurs capacités⁴. Ainsi, en y regardant de plus près, les données disponibles indiquent que la valeur médiane des marchés emportés par les PME est de 249k€ tandis que celle des grandes entreprises est de 453k€. Il apparaît donc que les marchés de fort montant sont le

⁴ Hormis les problèmes de compétences et de surface financière qui peuvent expliquer cette attitude, il se peut aussi que les PME rechignent à répondre aux appels d'offre concernant les marchés de fort montant pour ne pas voir leur activité trop dépendante d'un seul client.

plus souvent emportés par les entreprises de grande taille. Ce point est renforcé par les données françaises sur le sujet (graphique 4).

*Graphique 4. Part des PME dans le nombre de marchés par tranches de montant
(Source OEAP 2008)*



Fondamentale aussi semble être l'accès à l'information. La difficulté à obtenir l'information pertinente, à la comprendre et à communiquer avec l'autorité adjudicatrice est mise en avant par les entreprises répondantes. Ce point est crucial, car comme le suggère la théorie, l'opacité et la difficulté à s'informer sont des éléments qui limitent la participation des entreprises, de petite taille ou non, aux réponses aux appels d'offre.

Ces deux éléments, valeur des contrats et problèmes informationnels, peuvent expliquer la différence notable de performance des PME dans les marchés publics dès lors qu'ils émanent de l'Etat ou des collectivités locales. En effet, Les PME emportent en 2007 (hors sous-traitance) 52% des contrats publics de l'Etat ce qui représente en valeur 28% du total. Dans le même temps, elles emportent 64% des contrats publics des collectivités locales ce qui représente 41% de la valeur de ces marchés (Observatoire Economique des Achats Publics, 2008).

Le temps passé à la réponse aux appels d'offre mais aussi les critères d'attribution – trop centrés sur le prix – apparaissent aussi en bonne place dans les « blocages » invoquées par les PME. Si le temps passé à répondre aux appels d'offre constitue un coût de transaction fixe et n'appel pas de commentaire particulier, la focalisation des autorités adjudicatrices sur le prix, invoquée comme une barrière à l'entrée des marchés publics est plus étonnante. En effet, cette focalisation a le mérite de la clarté. L'opacité sur les critères d'attribution, ainsi réduit, devrait stimuler les entreprises. Néanmoins, cette rigidité du critère d'attribution a d'autres effets. Parce que les marchés publics sont parfois complexes, difficiles à spécifier ex ante, la flexibilité ou la qualité du service final devraient aussi, bien

souvent, faire partie des critères d'attribution. Notamment lorsque le marché public ne porte que sur la fourniture d'une infrastructure, il serait utile de considérer le coût sur le cycle de vie entier de cette infrastructure, en incorporant les coûts d'exploitations future de l'administration publique. Aussi, cette focalisation sur le prix, peut indiquer une vision court-termiste des acheteurs publics et leur aversion aux risques.

Il est important de noter que le même sondage a été effectué auprès d'entreprises de plus grande taille (le graphique n'est pas reporté ici) et qu'aucune différence significative dans les réponses (à l'exception, ce qui semble naturel, du niveau des garanties financières) n'apparaît. Ceci suggère que les PME, comme les plus grandes entreprises font face aux mêmes problèmes pour accéder aux marchés publics. Lever les barrières ainsi identifier devraient donc, de concert, augmenter la facilité à répondre aux appels d'offre des PME comme des plus grandes entreprises.

1.4. Les barrières à l'entrée sur les marchés publics : une interprétation simple en termes de coûts de transaction

Une analyse économique en termes de coûts de transaction, telle que nous l'avons succinctement présentée dans la section 1.2. suggère que toute activité est génératrice d'un surplus potentiel (que nous noterons V_p). Toute activité permettant de générer un surplus positif sera alors mise en place dès lors que le surplus potentiel n'est pas annihiler par les coûts de transaction (que nous noterons T_c) nécessaires à l'organisation de la transaction. En d'autres termes, une activité pour être bénéfique et réalisée doit générer un surplus net positif :

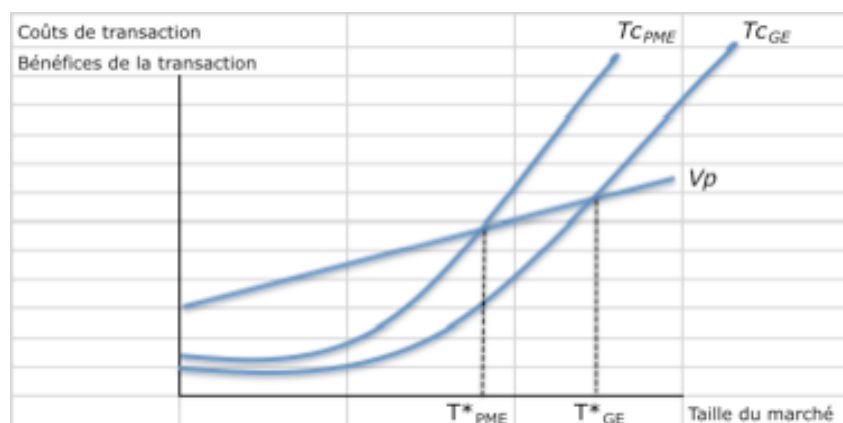
$$(1) \quad V_p - \lambda T_c > 0$$

Avec $\lambda > 1$ mesurant la difficulté avec laquelle les firmes qui répondent aux appels d'offre peuvent lever des fonds pour supporter les coûts de transaction nécessaires à cette activité.

La manière dont les marchés publics fonctionnent et les faits que nous venons de présenter suggèrent que les PME ont plus de problèmes de liquidités et ont des difficultés plus grandes à financer les réponses aux appels d'offre. Elles ont en effet moins de temps à dégager à cette activité, plus de difficultés à obtenir les informations et surtout ont un déficit d'expertise dès lors que le marché public concerne plusieurs métiers ou du moins nécessite de l'expertise dans plusieurs domaines. Dès lors, on peut supposer que la difficulté avec laquelle les firmes répondent aux appels d'offre est une fonction croissante

de la taille et la complexité des appels d'offre⁵ ($\lambda' > 0$, $\lambda'' > 0$). Du coup, un simple calcul coûts bénéfices permet de comprendre pourquoi les PME sont désavantagées, voire ne répondent pas aux appels d'offre concernant des marchés de grande taille (Cf. Graphique 5).

Graphique 5. L'impact des coûts de transaction sur la décision et la capacité de participer aux appels d'offre



En effet, si les PME ont effectivement plus de difficultés que les grandes entreprises pour lever les fonds nécessaires aux réponses aux appels d'offre, avec des difficultés qui vont croissantes avec

la taille des appels d'offre, dès lors, elles n'enchérissent plus pour une taille d'appel d'offre donnée (T^*_{PME}) inférieure à celle visée par les grandes entreprises (T^*_{GE}) qui elles aussi font l'expérience de coûts de transaction croissants avec la taille des appels d'offre mais à un taux moindre que les PME. Cette manière de représenter le problème permet une lecture renouvelée des propositions envisageables afin de permettre une meilleure représentation des PME dans les marchés publics en France⁶.

2. Les barrières à l'entrée sur les marchés publics : le Small Business Act européen et les solutions envisageables

Si l'idée de réserver aux petites et moyennes entreprises un quota de marchés publics n'a que peu de sens et paraît difficilement réalisable, une panoplie d'autres mesures paraissent néanmoins envisageables, cherchant à réduire les coûts de transaction identifiés précédemment. Elles sont résumées dans un code européen des bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics (Commission Européenne 2008) faisant suite à l'adoption d'un Small Business Act européen en juin 2008⁷.

⁵ La taille n'est pas le seul déterminant des difficultés rencontrées par les PME. L'opacité des procédures de sélection, les difficultés informationnelles, les critères de sélection sont d'autres dimensions à prendre en compte que nous détaillons dans la suite, qui sont probablement en grande partie corrélées avec la taille du marché concerné.

⁶ D'autres raisons, plus directes, comme les contraintes de capacité des PME ou leur expertise restreinte peuvent expliquer le fait qu'elles ne répondent pas aux appels d'offre pour les marchés de grande taille.

⁷ Bien évidemment, en amont, afin d'inciter les PME à répondre aux appels d'offre pour les marchés publics, il est nécessaire de les convaincre qu'elles ne rencontreront pas de problèmes de paiements avec les pouvoirs

2.1. La réduction des asymétries d'information et des coûts fixes de réponse aux appels d'offre

Des mesures pourraient permettre de limiter les asymétries d'information ainsi que les coûts fixes liés aux réponses aux appels d'offre, qui pénalisent les PME relativement aux entreprises de plus grande taille. Dans cette optique, le rapport Stoléru (2007) ainsi que le Rapport Attali (2008) proposaient de constituer une « *Small Business Administration* » française qui aurait pour objectif de mieux informer les PME du fonctionnement des marchés publics et des règles de passation d'offre. Dans le même temps, le rapport Stoléru préconise de relever à 211K€ le seuil d'application des règles de l'Accord sur les Marchés publics, pour en exonérer l'essentiel des PME, de supprimer la double enveloppe (enveloppe candidature et enveloppe offre) et de rendre plus facile d'accès et gratuite la signature électronique.

Le code européen des bonnes pratiques va aussi dans ce sens en cherchant à garantir l'accès aux informations utiles. Ainsi il recommande de développer la passation électronique des marchés en regroupant sur un seul site web les publications des marchés publics afin d'améliorer l'information et de réduire les coûts de réponse aux appels d'offre. Il suggère aussi de mettre en place un réseau reliant les PME et plus largement les entreprises pratiquant les marchés publics afin de les informer sur les procédures à suivre. Enfin, il évoque la nécessité de prévoir un retour d'information vers les soumissionnaires qui n'ont pas été retenus afin de les informer sur les motifs du rejet de leur candidature.

Ces propositions visent clairement à réduire les coûts de transaction liés aux réponses aux appels d'offre, notamment les coûts de transaction que doivent supporter les PME. En ce sens, elles peuvent potentiellement réduire les barrières à l'entrée sur les marchés publics. Néanmoins, ces mesures potentiellement, peuvent aussi réduire les coûts de transaction des grandes firmes (dans une moindre mesure) qui pourront être plus à même de concurrencer les PME sur les marchés de petites tailles. Au total, la concurrence devrait se voir accrue.

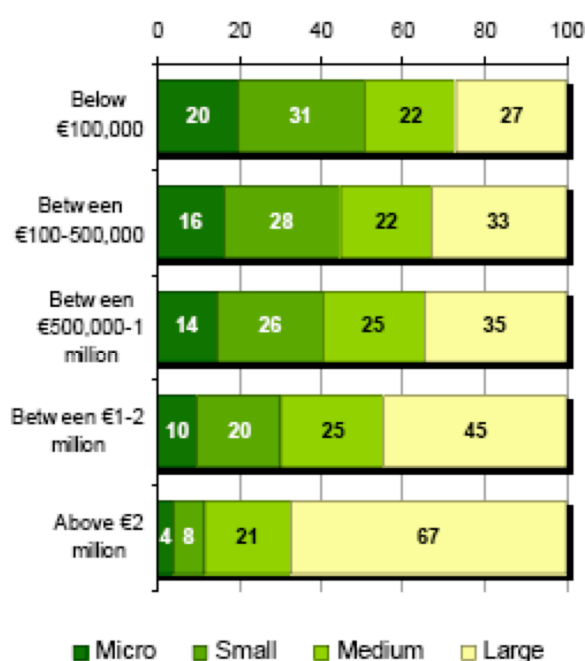
2.2. L'allotissement et la réduction des barrières à l'entrée

Une autre manière, plus radicale, de réduire les barrières à l'entrée observées sur les marchés publics de grande taille est, lorsque cela s'avère possible, de réduire la taille des

adjudicateurs. Ce point précis fait partie des priorités françaises retenues. Plus précisément, afin d'éviter les distorsions de concurrence, Hervé Novelli a appelé à une harmonisation des délais de paiement incluant l'ensemble des opérateurs publics et privés de l'Union européenne (mai 2009).

marchés mis en appel d'offre. Cet effet taille des marchés semble en effet jouer un rôle important dans la capacité des PME à répondre et remporter les appels d'offre (Voir graphique 4 et 6), même si la France, comparée à ses partenaires européens est de ce point de vue dans une position favorable (Voir graphique 6), puisque la valeur moyenne des marchés publics (225K€) est plus faible que dans la plupart des autres pays. Néanmoins, la surface financière, ainsi que l'éventail des compétences des PME, souvent spécialisées, peuvent réduire les possibilités de réponses.

*Graphique 6. Taille des marchés et place des PME
(source : Rapport pour la Commission
Européenne 2007)*



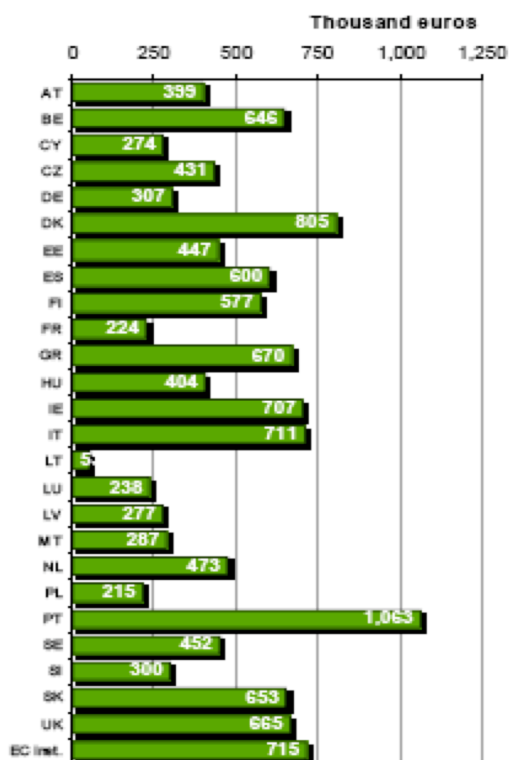
Le code des marchés, dans sa version 2006, avait pour ambition d'améliorer les conditions d'accès des PME aux marchés publics dans le respect des principes de transparence et d'égalité dans la concurrence, notamment en instaurant le principe de l'allotissement. Afin de permettre aux PME d'accéder aux marchés publics d'un montant qui soit adapté à leur surface financière, le code prévoit en effet (article 10), la généralisation de l'allotissement en tant que mode de dévolution de tous les marchés publics.

Les marchés publics doivent être passés en lots séparés sauf dans les cas où l'acheteur peut justifier qu'il ne peut y recourir pour des motifs d'ordres financiers ou techniques ou qu'il ne peut assurer les missions d'organisation, de pilotage ou de coordination de son opération.

Cette volonté affichée de généralisation de l'allotissement se trouve renforcée par d'autres mesures visant clairement à réduire la situation désavantageuse des PME due à leur taille. La politique gouvernementale en faveur des PME a également porté sur la définition et l'appréciation des capacités exigibles des candidats aux marchés, telles que définies à l'article 45 du CMP. Les garanties professionnelles, techniques et financières ainsi que les niveaux de capacités demandés doivent être proportionnés à l'objet du marché. Ainsi, l'ouverture aux entreprises sans références est acquise: Il ne peut y avoir, dans le cadre de

la mise en concurrence, d'obligation de référence à de précédents marchés de même nature. Du coup, les PME (souvent nouvellement créées) peuvent se prévaloir de références de chantiers réalisés dans le secteur privé.

*Graphique 7. Valeur Médiane des marchés publics par pays, en 2005
(source : Rapport pour la Commission Européenne 2007)*



De plus, le code des marchés publics prévoit l'encouragement des groupements momentanés d'entreprises, qui permet de regrouper les avantages des deux modes de dévolution que sont les marchés uniques et les marchés en lots séparés. Avec ce mode d'organisation, le client public ne fait face qu'à un seul interlocuteur, le « mandataire commun » solidaire chargé de l'organisation, du pilotage et de la coordination comme dans le cas d'un marché unique. Interviennent des entreprises – souvent locales – spécialisées corps d'Etat par corps d'Etat, comme dans le cas des marchés en lots séparés. Le code européen des bonnes conduites en matière de passation de marchés public reprend ces idées.

Ces mesures ont pour conséquences directes de réduire les barrières à l'entrée liées à la taille des marchés. Un des effets positifs, qui s'ajoute à l'ouverture des marchés publics aux PME, est l'augmentation de la concurrence et la possibilité accrue pour les autorités adjudicatrices de réellement faire jouer la concurrence lors des appels d'offres. Cet effet « secondaire » n'est pas négligeable dès lors que l'on sait que, dans les appels d'offre pour les délégations de services publics dans certains secteurs d'activités pour lesquels ces délégations donnent lieu à des contrats impliquant de forts montants, le nombre moyen d'enchérisseurs est très faible (par exemple, pour le transport urbain en France, plus de 65% des appels d'offre donne lieu à une réponse unique – Amaral-Saussier-Yvrande 2009). L'effet compétition peut donc amener de réels effets bénéfiques, notamment au niveau des prix obtenus par les autorités adjudicatrices⁸.

⁸ Une analyse plus fine nécessiterait de tenir compte de possibles économie d'échelle et de gamme qui sont réduites dans les situations d'allotissement (Hart 2003).

2.3. La nécessaire implication des autorités adjudicatrices

Jusqu'ici nous nous sommes focalisés sur les mesures réduisant les barrières à l'entrée pour les PME. Néanmoins, s'il est important d'analyser l'impact de ces mesures sur les coûts supportés par les PME, il est également crucial de considérer aussi l'impact de ces mesures sur les coûts supportés par les autorités adjudicatrices. Les mesures évoquées ci-dessus n'auront un impact que si les administrations adjudicatrices y trouvent elles aussi un intérêt. Ce point est fortement souligné dans le rapport Stoléru (2007) : Il est nécessaire de motiver les acheteurs publics ! En effet, le rapport note que si les acheteurs privilégient les grands groupes c'est bien souvent par peur. Peur juridique tout d'abord – l'appel d'offre les couvre du Tribunal et des risques de favoritisme. Peur hiérarchique aussi, car personne ne reprochera, dans le cas où cela se passe mal, à un acheteur d'avoir sélectionné un grand groupe. On lui reprochera plus certainement d'avoir « innover » en sélectionnant une PME. Il n'y a donc aucune incitation à sélectionner une PME pour l'acheteur : c'est plus compliqué et plus risqué⁹.

Afin d'encourager les administrations publiques, le rapport Stoléru préconise d'abroger le délit de favoritisme dans le code pénal, qui selon lui tétanise inutilement les acheteurs. Il propose aussi la mise en place d'un fond de garantie, pour reconnaître le droit à l'erreur des acheteurs publics. L'idée serait 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 (sur le modèle hollandais). Enfin, il envisage la mise en place d'une « Sunshine Policy » qui consiste à tracer les achats aux PME. En d'autres termes, savoir et faire savoir qui achète à qui.

Ces mesures apparaissent intéressantes et à même d'impulser le changement de posture nécessaire de la part des autorités adjudicatrices. Elles ne sont pour le moment pas reprises dans le code européen de bonnes pratiques. Néanmoins le délit de favoritisme n'est pas apparu par hasard dans le code pénal, et il est nécessaire d'envisager malgré tout un contrôle des décisions d'adjudication. Ceci afin de ne pas aller vers une situation où la concurrence est biaisée et où finalement, sous prétexte de réduire les barrières à l'entrée des PME sur les marchés publics, on instaure des règles (ou au contraire des libertés) qui amènent à sélectionner les enchérisseurs les moins efficaces systématiquement.

⁹ Néanmoins, il peut y avoir un biais « naturel » à l'avantage des petites entreprises locales dès lors que leur activité est génératrice d'externalités positives pour la région.

2.4. L'introduction de flexibilité dans les appels d'offre

Bien que le code n'impose pas que le critère de prix tienne une place prépondérante, ce critère ne doit pas pour autant être sous-estimé. Néanmoins et étonnamment au regard de l'étude européenne sur la participation des PME aux marchés publics (2007), d'après les comptes-rendus parvenus à la CMPE (2008), seuls une dizaine de marchés de fournitures, notamment pour des produits standard (pneumatiques ou carburants), prennent en compte uniquement le critère prix. La grande majorité des marchés font état de plusieurs critères. Parmi ceux-ci, un tiers des marchés accorde à la valeur technique un poids supérieur à celui du prix (60 ou 55 % contre 40 ou 45 %). Les autres marchés ajoutent à la prise en compte de la valeur technique et du prix une batterie d'autres critères tels que le délai d'exécution ou de livraison, la qualité du management ou celle du service après-vente. Enfin, certains marchés comportent des critères environnementaux.

2.4.1. Vers une flexibilité détaillée

Cette complexité dans les appels d'offre demandée par les PME afin que le prix seul ne soit plus la seule dimension prise en compte a aussi des effets négatifs. En effet, dès lors que les critères d'attribution deviennent multidimensionnels, l'opacité du processus d'attribution des marchés augmente, réduisant ainsi la propension de certains enchérisseurs potentiels (notamment les PME) à participer (Yvrande-Billon 2008). De plus, on observe généralement dans ce type d'appel d'offre une propension forte de la part des autorités adjudicatrices à valoriser les enchérisseurs ayant déjà démontré leurs capacités auparavant (i.e. effet réputation). Dès lors, la capacité à faire valoir des références pour des marchés de même nature devient cruciale (Bajari-McMillan-Tadelis 2009).

C'est pourquoi le code européen des bonnes pratiques insiste sur la nécessité d'améliorer la qualité et le caractère compréhensible des informations fournies. L'insuffisance des informations ou le manque d'informations pertinentes et claires, fait que les opérateurs économiques ont plus de difficultés à comprendre les besoins des pouvoirs adjudicateurs et à formuler une offre adéquate. Le code propose de corriger ce problème en développant le niveau de professionnalisme des pouvoirs adjudicateurs. On peut ainsi envisager la mise en place d'un centre de compétence en matière de passation de marchés, ou d'une agence nationale spécialisée, afin d'aider les pouvoirs adjudicateurs dans la rédaction de leurs appels d'offre et de mutualiser les retours sur expériences, notamment auprès des PME. Ainsi, une plus grande place aux solutions qualitatives et innovantes pourrait être envisagée grâce à la possibilité d'attribuer des marchés sur la base du critère de l'offre économiquement la plus avantageuse définie de manière claire, en prenant en

considération différents critères relatifs à l'objet du marché, tels que la qualité, la valeur technique, les caractéristiques fonctionnelles, le coût d'utilisation, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, etc. Les pouvoirs adjudicateurs ont ainsi l'occasion d'évaluer non seulement les coûts directs d'un achat, mais également le coût du cycle de vie du produit¹⁰.

Si les critères sont clairement affichés, les opérateurs économiques seront incités à apporter une réelle valeur ajoutée au pouvoir adjudicateur et à développer des produits durables et de meilleure qualité, ce qui favorise l'innovation. Il s'agit là d'un aspect particulièrement important pour les PME, en tant que source d'innovations et d'importantes activités de recherche et de développement. Afin de s'assurer que, au moment de l'attribution du marché, le coût du cycle de vie de l'achat soit bien pris en considération et que le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse soit appliqué de façon efficace et cohérente, le personnel du pouvoir adjudicateur devrait s'organiser de sorte que les consommateurs finaux du produit acheté soient activement impliqués dans les préparatifs de la procédure de passation de marchés.

2.4.2. Vers une flexibilité encadrée

Le code européen des bonnes pratiques insiste aussi sur la nécessité de laisser une place aux solutions innovantes grâce à la possibilité de définir les spécifications techniques, non plus définies par référence à des normes clairement définies, mais en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. On passe alors d'une obligation de moyen à une obligation de résultats obligeant les pouvoirs adjudicateurs à se concentrer sur leurs besoins concrets en matière d'achats en laissant les soumissionnaires libres de concevoir de produits et services innovants susceptibles de mieux correspondre à leurs besoins réels. Si une telle approche se développait en France dans le cadre des marchés publics, elle serait potentiellement bénéfique pour les PME et plus particulièrement pour les PME innovantes susceptibles de rencontrer des difficultés pour répondre aux spécifications

¹⁰ On rejoint là l'un des principaux avantages d'une solution alternative aux marchés publics amenée à se développer dans les années à venir : le contrat de partenariat. Ce mode de gestion des services publics, mis de l'avant par le gouvernement Raffarin (ordonnance de juin 2004), entériné par la loi de juillet 2008 cherchant à faciliter son utilisation, est un contrat qui se veut global dans lequel l'autorité adjudicatrice cherche un partenaire afin d'investir et de gérer un service dans la durée, en prenant en compte le coût complet du service. Alors que de tels contrats (PFI) représentent environ 15% du montant de la commande publique en Angleterre, la France est encore loin de ce niveau et devrait en partie rattraper son retard dans les années à venir, déplaçant en partie la question de la participation des PME des marchés publics aux contrats de partenariats, même si la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans fait partie des critères objectifs de sélection dans ces derniers (article 8, ordonnance de juin 2004).

techniques approuvées par les organismes de normalisation reconnus, mais qui proposent des produits ou des services, ou utilisent des matériaux, méthodes ou techniques à haute valeur technique ou environnementale et peuvent satisfaire les exigences fixées par les pouvoirs adjudicateurs en matière de performances ou de fonctionnalité.

3. Conclusion

Le mode de passation des marchés publics doit chercher à ne pas distordre la concurrence à l'avantage des PME ou des plus grandes entreprises. Cet objectif peut passer par des procédures rigides ou flexibles, selon l'importance que l'on attache aux risques de corruption et de collusion sur ces marchés. Les points évoqués dans cette contribution, tournent autour des questions de transparence, contrôle, compétence et professionnalisme des acteurs, coûts de réponse aux appels d'offre et capacités à innover et à proposer une offre économiquement efficace. Alors que la procédure de passation des marchés publics se veut initialement clairement distincte d'autres modes de gestion des services publics, les propositions d'évolutions envisagées par le code européen des bonnes pratiques amènent à la replacer dans un continuum de solutions s'offrant aux pouvoirs adjudicateurs, avec des frontières plus ténues. Ces évolutions ouvrent le jeu, en permettant plus sûrement aux PME qui le désirent de tenter leur chance. A la condition que les compétences des acteurs se développent et que les procédures soient encadrées et contrôlées, ces évolutions devraient permettre à moyen terme aux PME de prendre une place plus importante dans la commande publique.

4. Références

(2007) « Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU », Rapport pour la Commission Européenne – Direction Générale Entreprise et Industrie – 120 pages.

(2008) « Commission des Marchés Publics de l'Etat », Rapport 2007, 28 janvier.

Amaral M., Saussier S., Yvrande A. (2009), « Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London », *Utilities Policy*, 17, 166-175.

Bajari P, MacMillan R., Tadelis S. (2009), « Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis », *Journal of Law and Economics*, à paraître.

Betbèze J-P., Saint-Etienne C. (2006), « Une stratégie PME pour la France », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 160 pages.

Coase R.H. [1937] "The Nature of The Firm", *Economica*, New Series, Vol. 4, pp. 386-405.

- Coase R.H. [1960] "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, Vol. 3, pp. 1-44.
- Commission Européenne, 2008, « Code européen des bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics ».
- Fontagné L. 2008, « Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 102 pages.
- Hart O.D. (1995), Firms, Contracts and Financial Structure, Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press.
- Hart O.D. (1995), Firms, Contracts and Financial Structure, Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press.
- Morand P-H. (2002) « Accès des PME aux marchés publics : allotissement ou groupement ? », Economie Publique, 10 (1), 73-100.
- Observatoire Economique des Marchés Publics, (2008), « Place des PME dans les marchés publics en 2007 et comparaison 2007-2006 », 26 pages.
- Saussier S., Yvrande A. (2007), « Economie des coûts de transaction », Ed. Repères, n° 407, 124 pages.
- Stoléru L. (2007), « L'accès des PME aux marchés publics », Rapport au Président de la République, 5 décembre, 15 pages.
- Williamson O.E. (1976) "Franchise Bidding for Natural Monopoly - in General and with Respect to CATV", Bell Journal of Economics, Vol. 7, pp. 73-104.
- Williamson O.E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism, New York, Free Press.
- Yvrande-Billon A. (2008), "Concurrence et délégation de services publics. Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction", Revue Française d'Economie XXII(3), pp. 97-131.