



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 20 JANVIER 2012

SOUS-DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE
BATIMENT CONDORCET
TELEDOC 321

6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13

OBSERVATOIRE ECONOMIQUE DE L'ACHAT PUBLIC

Bureau Economie, statistiques et techniques de l'achat public

Affaire suivie par Brigitte Bancourt

Téléphone : 01 44 97 05 48

Télécopie : 01 44 97 06 50

N° ADAJ : 2011-09486-COOR

Observatoire Économique de l'Achat Public Assemblée plénière 13 décembre 2011

COMPTE-RENDU

La septième assemblée plénière de l'Observatoire Economique de l'Achat Public s'est tenue le 13 décembre 2011, sous la présidence de Mme Catherine Bergeal, directrice des affaires juridiques des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

L'ordre du jour et la liste des participants figurent en annexe.

Point 1. Accueil

Mme Bergeal présente les excuses du ministre Frédéric Lefebvre, qui accompagne aujourd'hui le Président de la République dans un déplacement hors de Paris, et ne peut présider la séance.

Elle salue M. Cieutat, président de la commission consultative des marchés publics (CCMP) et souhaite la bienvenue aux membres de l'OEAP présents à cette assemblée.

Point 2. Actualité de la commande publique

Mme Delort, sous-directrice de la commande publique à la DAJ, fait le point sur la riche actualité des derniers mois : transposition de la directive marchés « Défense et Sécurité » ; modification du code des marchés publics (décret du 25 août 2011) ; seuil de dispense de procédure porté à 15 000 € (décret du 9 décembre 2011). Certains arrêtés ont été revus ou simplifiés : publicité des marchés publics, recensement et liste des marchés (août 2011).

La direction des affaires juridiques achève l'actualisation du guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics.

Mme Delort rappelle que les seuils de procédures formalisées augmenteront le 1er janvier 2012.

Tous ces éléments sont repris sur le site internet du ministère, pages « commande publique », outil important d'information et d'échange, largement utilisé par la presse spécialisée et les enseignants.

Point 3. Résultats du recensement 2010 et analyse économique du recensement

3.1 Système d'information (SI) de l'OEAP : état d'avancement

M. Lahay (DAJ) rappelle que l'OEAP a engagé, dès 2008, la refonte de son système d'information, avec pour objectifs l'amélioration de la qualité et de la quantité des données relatives à l'achat public, l'accélération du traitement de ces données et la dématérialisation du recensement.

Le nouveau système, dénommé REAP, a été mis en service en mai 2011. A terme, REAP sera relié directement aux données du recensement figurant dans les applications comptables CHORUS et HELIOS.

Mme Bergeal souligne l'importance du travail que représentent les opérations de recensement : 18 000 fiches papier ont été saisies en 2011 ; l'équivalent de 20 000 fiches a été reçu sous format numérique. Elle remercie à cette occasion toutes les personnes qui ont contribué à finaliser les chiffres du recensement 2010.

3.2 Chiffres du recensement 2010 : comparaison 2009-2010

M. Vicaire (DAJ), présente les résultats du recensement des contrats notifiés en 2010.

L'enseignement le plus marquant est la baisse du montant des marchés, certains gros contrats qui avaient été passés en 2009 (Défense, RATP principalement) ne se renouvelant pas en 2010.

102 246 marchés notifiés ont été recensés, pour un montant de 67,2 milliards d'euros.

14 milliards d'euros et 15 300 marchés ont été perdus par rapport à 2009, soit une diminution de 13 % en nombre et 17 % en montant. Cette baisse en montant est proche pour les collectivités territoriales (- 16 %) et l'Etat (- 18 %), laissant inchangé le partage des achats entre Etat et collectivités territoriales. Cependant, dans les collectivités territoriales, cette baisse se caractérise surtout par une diminution du nombre de marchés (- 14 500), le montant moyen des marchés étant stable (- 2 %). Pour l'Etat, la diminution se concentre sur les grands achats d'équipements ; le nombre de marchés étant relativement stable (- 800 environ), c'est le montant moyen des marchés qui accuse une diminution. La structure des achats de l'Etat entre fournitures, travaux et services évolue donc au détriment des premières, alors qu'elle est stable pour les collectivités territoriales. La mise en œuvre de clauses sociales ou environnementales progresse. L'augmentation du nombre de propositions dématérialisées est sensible, même si leur faible poids actuel relativise un tel diagnostic.

3.3 Analyse économique de la commande publique et part des PME

M. Féry (DG Trésor) présente les conclusions les plus significatives de ce recensement, notamment la place des PME dans les marchés publics ; le système d'observation a été affiné depuis 2 ans, grâce à un important travail pour améliorer la collecte. Cela a permis un taux de réponse de 14 % (échantillon de plus de 4 000 acheteurs).

Le décret de 2008 a défini quatre catégories d'entreprises et modifié le critère d'indépendance des PME.

Après le redressement opéré grâce à l'enquête sur les achats inférieurs à 90 000 euros, en nombre de marchés, pour 2010, les PME totalisent 182.034 marchés (148.175 en 2009), soit 60 % du nombre total.

En montant, les PME affichent en 2010 un total de 19,5 milliards d'euros (24 milliards en 2009), soit 27 % du montant total des marchés.

Les plus gros volumes en nombre sont constitués des marchés de moins de 90 000 euros. En montant, les marchés de l'Etat sont minoritaires.

Les PME sont bien positionnées sur les marchés des collectivités territoriales, mais cette place correspond-elle à la place qu'elles occupent dans l'économie ?

19 % des marchés sont des marchés de fournitures, 26 % de l'industrie manufacturière. Les services y sont moins bien représentés que dans l'ensemble de l'économie.

Par taille des marchés, on constate que plus les montants augmentent, moins les PME sont présentes.

En durée, pour les marchés de plus de 90 000 euros, plus les marchés sont longs, moins les PME sont représentées, en nombre et en montant.

En conclusion, le système d'observation s'est beaucoup amélioré, mais reste imparfait ; la part apparente des PME dans les marchés publics est plus faible que leur poids dans l'économie ; elles sont moins bien représentées dans les marchés de fournitures ; les collectivités locales font davantage appel aux PME que l'Etat.

M. Barrailler, directeur du Service des Achats de l'Etat précise que les marchés entrant dans le cadre de ce recensement correspondent à un périmètre plus vaste que l'espace d'intervention du SAE, délimité aux ministères et aux opérateurs de l'Etat.

En matière de marchés, le SAE s'est fixé 4 objectifs : réaliser des économies, prêter une attention particulière aux clauses environnementales, à l'insertion, à l'accès des PME à la commande publique.

Il y a encore des progrès à faire dans le domaine des marchés incluant des clauses sociales (128 marchés en 2009, 312 en 2010) et environnementales (640 à 1415), ou dans le domaine des marchés dématérialisés.

Les chiffres du recensement concernant les PME sont à prendre avec prudence. Avec CHORUS, le traitement sera plus systématique, donc les résultats plus précis.

Avec la mutualisation des achats de l'Etat, le SAE a pu être perçu comme une menace pour les PME. Cependant, seulement 10 à 15 % des marchés de l'Etat peuvent donner lieu à la passation de marchés nationaux. Le SAE a une approche régionale et locale, dans une démarche de professionnalisation et de dialogue.

M. Cucchiarini (EGF-BTP) s'étonne du faible nombre de marchés recensés incluant des sous-traitants, s'interroge sur ce qu'on entend par clauses environnementales ; il se demande si les entreprises étrangères sont comptabilisées dans la part des marchés données aux entreprises.

M. Doumain (DAJ) lui répond que la sous-traitance n'est connue que si elle est déclarée et que l'obligation de déclarer ces actes est mal mise en œuvre. Avec les applications CHORUS et HELIOS, cette information devrait être mieux appréhendée connue ; la notion de « clauses environnementales » pour le recensement, devra être affinée en 2012 ; les entreprises identifiées comme étrangères ne disposant pas de numéro SIRENE, on ne peut cibler leur nature : l'OEAP n'a qu'une indication relative au pays. Le chiffre d'entreprises non-françaises est faible, car, filialisant leurs activités en France, la plupart se présentent, à juste titre, comme françaises.

M. Chougiat (CAPEB) est très satisfait que l'outil de recensement s'améliore, car c'est un élément de pilotage essentiel. M. Doumain précise qu'avec CHORUS, pour l'Etat et HELIOS pour les collectivités territoriales, l'information va s'affiner, courant 2012 pour le premier, d'ici 4 à 5 ans pour les secondes.

M. Piekarski (DGA) confirme que la baisse du volume des achats de l'Etat vient notamment de la diminution des marchés de la Défense. Il se montre confiant dans la progression de la dématérialisation et se réjouit des progrès fait en matière de recensement. Dans les prochaines années, il nous faudra être capable de répondre à des questions telles que : qu'est-ce-qu'on achète ? À qui ? Comment ? D'où cela vient-il ?

Point 4. Les ateliers de réflexion de l'OEAP

4.1 Atelier PME et Commande publique

Mme Roger, présidente de l'atelier, retrace l'historique et l'activité du groupe de travail. La session 2010/2011 s'est déroulée en 2 phases :

- Evaluation des mesures et procédures favorables aux PME : rédaction d'un avis présenté au ministre chargé de l'économie, après la publication, le 2 février 2011, du rapport du Réseau commande publique «Favoriser l'accès des PME à la commande publique » ; examen des mesures destinées à faciliter l'accès aux marchés publics, présentées lors des Assises de la simplification le 29 avril 2011 ; étude du rapport Warsman.

Mme Roger détaille les préconisations de l'atelier en matière de procédures à améliorer ou à privilégier.

- Actualisation du guide de bonnes pratiques «Susciter une offre pertinente dans les marchés publics, aide à l'expression des besoins», publié en 2008. L'atelier travaille en ce moment à sa mise à jour. Le guide devrait être terminé en 2012.

Mme Bricard (Ordre des experts-comptables) demande si l'avis de l'atelier sur les groupements conjoints et solidaires a été transmis au ministre. Mme Roger répond positivement. Le décret de décembre 2011 prévoit une simplification en la matière. Mais il faut du temps et tenir compte de la jurisprudence.

Mme Bergeal rappelle l'importance des ateliers en matière de concertation entre les acteurs de la commande publique.

4.2 Atelier Dématérialisation de l'achat public

Mme Bergeal indique que M. Alviset, président de l'atelier, ne peut être présent à cette assemblée. Mais le dossier distribué aux membres comprend une fiche sur l'activité du groupe de travail.

Elle rappelle qu'au 1er janvier 2012, les acheteurs publics ne pourront plus refuser les plis dématérialisés pour les achats de plus de 90.000 euros HT.

Point 5. Les Groupes d'étude des marchés (GEM)

5.1 Le SAE : résultats et perspectives

M. Barrailler fait le point sur l'activité GEM au sein du SAE.

Il existe 9 GEM actifs qui ont tenu 120 réunions, auxquelles ont participé 70 fédérations professionnelles.

Les guides et documents techniques, rédigés par les GEM à l'intention des acheteurs publics, ont une visibilité forte, avec 600 000 consultations sur le site de l'OEAP. Le chanteur Paul Mc Cartney, en tant que végétarien, s'est même exprimé à propos du guide « restauration collective » publié cet été. Ces guides sont très appréciés de l'ensemble des acteurs de la commande publique.

M. Barrailler souligne l'étroite collaboration du SAE avec la DAJ : les documents sont relus, expertisés, et éventuellement amendés, afin de leur donner toute la sécurité juridique nécessaire.

Pour 2012, l'objectif est d'améliorer encore la diffusion des documents et d'amplifier le dialogue avec les fédérations professionnelles.

5.2 Le GEM Restauration collective et Nutrition (RCN)

M. Beisson, président du GEM RCN, indique que si le groupe continue son travail en matière de spécifications techniques (fruits et légumes, surgelés, 3ème et 4ème gamme), c'est dans le domaine de la nutrition qu'il s'investit désormais le plus. Le GEM tient une place éminente dans le dispositif de lutte contre l'obésité.

Le GEM a révisé en mai 2007 la recommandation existante pour la mettre en conformité avec le Programme national Nutrition Santé, et, récemment, pour l'adapter aux DOM.

Accélération importante, la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a rendu la recommandation de 2007 obligatoire et contraignante s'agissant de la restauration scolaire.

Le décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 et son arrêté relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, ont repris les recommandations du GEM.

5.3 Les documents d'aide aux acheteurs publics : bilan 2011 - Le programme prévisionnel d'activité 2012

M. Bonnevie, responsable des GEM pour le SAE, précise que 300 personnes participent à l'élaboration des documents techniques : 1/3 de fédérations professionnelles, 1/3 d'experts et 1/3 d'acheteurs ou de représentants de l'Etat et des collectivités locales

Onze documents ont été publiés en 2011. Six autres sont presque achevés et seront soumis au conseil scientifique de l'OEAP en début d'année 2012.

Trente documents sont prévus pour 2012, détaillés dans le dossier mis à la disposition des participants.

Mme Bergeal signale qu'une question parlementaire a été déposée afin de savoir ce que faisait l'OEAP et ce qu'il dépensait. Les éléments indiqués ci-dessus répondent à ces interrogations, en montrant que nous sommes exemplaires dans ce domaine. Sur l'aspect financier, il est bon de rappeler que les membres des GEM participent aux groupes de travail à titre bénévole.

M. Chanois (FACIM) revient sur la problématique des PME et signale le paradoxe suivant : d'un côté, l'Etat affiche son intérêt pour les PME ; mais d'un autre côté, on observe le développement de procédures d'externalisation, entraînant une massification systématique des marchés. Il le constate notamment dans le domaine de l'habillement.

M. Barrailler répond qu'il ne faut pas hésiter à rencontrer, au SAE, le responsable achat concerné. Le SAE est très attentif au dialogue et à la recherche de solutions. En ce qui concerne l'habillement, l'approvisionnement des matières premières se fait à l'étranger, alors que la confection est réalisée en France, le plus souvent par des PME.

Mme Bergeal souhaite attirer l'attention, en matière d'allotissement, sur la sécurité de l'approvisionnement.

Point 6. Questions diverses

6.1 Guide des prix dans les marchés publics

Ce document prendra la forme d'un guide pratique, pour accompagner les acheteurs et les entreprises dans la prise en compte des aspects prix dans un marché public, depuis sa conception jusqu'au terme de son exécution.

Mme Delort indique que ce guide, très attendu, a pris un peu de retard du fait d'autres chantiers traités au même moment à la DAJ.

Différents sujets ont été recensés, qui ont permis la rédaction d'une première version en novembre 2011. Le projet de guide a été transmis pour observations aux membres du groupe de travail « Prix dans les marchés publics ». La concertation, prévue pour s'achever le 21 décembre, a été reportée à la demande de certains contributeurs. Elle prendra fin le 16 janvier 2012. Le guide devrait paraître dans le courant du 1er semestre 2012.

M. Abbatucci (FFB) insiste sur l'importance de ce document, en qui il met beaucoup d'espoir, notamment en ce qui concerne les offres anormalement basses.

6.2 Autres questions

M. Cosson (DGA) demande s'il serait possible de rédiger un dictionnaire de la commande publique, car il y a souvent incompréhension sur la terminologie exacte des termes employés.

Mme Bergeal répond que cela est déjà fait par des opérateurs privés et que de nombreuses explications peuvent être trouvés dans les fiches techniques disponibles sur le site. Mais il est possible de mieux cerner encore certains termes.

Mme Bergeal précise que l'année 2012 sera tournée vers Bruxelles, puisque la Commission va prochainement rouvrir le chantier des directives marchés publics et de la directive concessions.

A terme, ces directives seront transposées dans le droit français et le code des marchés publics modifié dans les 2 à 3 années à venir.

Elle conclut les travaux de l'assemblée plénière en remerciant les membres de l'OEAP de leur présence et de leurs interventions et leur donne rendez-vous l'année prochaine.