



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 7 MARS 2006

SOUS-DIRECTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

6, RUE LOUISE WEISS  
75703 PARIS CEDEX 13  
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 06 50

Bureau de la prospective et des affaires techniques (1C)  
Observatoire économique de l'achat public (OEAP)  
Affaire suivie par M. Michel PARE  
Téléphone : 01 44 97 25 39  
N° : 051C0420

## Observatoire Économique de l'Achat Public Compte rendu de la Séance inaugurale le 14 novembre 2005

### ORDRE DU JOUR

- Installation par Monsieur Thierry Breton, ministre de l'économie des finances et de l'industrie, de l'Observatoire Économique de l'Achat Public (OEAP)
- Réunion plénière

### PARTICIPANTS

- Mesdames et Messieurs les membres de l'Observatoire Économique de l'Achat Publics et leurs représentants (liste in fine)

### I - INSTALLATION

En présence de **Monsieur Thierry Breton**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, **Monsieur Jérôme Grand d'Esnon**, directeur des affaires juridiques, ouvre la séance inaugurale de l'Observatoire de l'achat public.

**Monsieur Thierry Breton** rappelle que l'achat public représentait, en France en 2004, un montant de l'ordre de 130 milliards d'euros, voire davantage, selon l'approche retenue. Il note que l'effort qui a permis ces dernières années à notre pays de se doter d'une réglementation de qualité n'est pas achevé puisque, avant le 31 janvier 2006, doit être transposée la nouvelle directive communautaire. L'achat public bénéficiera alors de nouvelles dispositions, issues des directives communautaires : procédure d'accord-cadre, système d'acquisition dynamique, consécration de la notion de marché réservé. Après ces changements, une pause devra être marquée. Ainsi, la mise en chantier du code de la commande publique pourrait-elle être différée.

L'environnement juridique et économique de la France doit favoriser la création d'entreprises et la croissance.

Alors même que les accords internationaux excluent la possibilité de réserver une part des marchés publics pour les PME, la renégociation en cours de l'accord multilatéral sur les marchés publics pourrait permettre à l'Europe de mettre en place une politique commune à l'égard de ses PME. Sans attendre les résultats de cette renégociation, il convient d'être attentif aux dispositions pouvant se traduire sur le terrain par une discrimination à l'égard des PME, de favoriser l'allotissement, de ne plus se fonder systématiquement sur la référence à des marchés précédents lors des procédures d'appels d'offres.

Favoriser une approche économique de la réglementation de l'achat public est le but assigné à l'Observatoire, dont l'installation s'inscrit dans la suite des travaux réglementaires menés.

Les missions de l'OEAP consisteront à rassembler et traiter les données statistiques qui concernent les marchés publics et toutes les catégories de contrats qui relèvent de la commande publique, tout en constituant une instance de dialogue et de concertation entre les administrations participant à la définition de la politique économique de l'État, les acheteurs publics et les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises.

Enfin, l'Observatoire économique de l'achat public, au-delà de sa mission d'observation, devra constituer un instrument de pilotage économique à la disposition de l'État.

## **II - REUNION PLENIERE**

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** présente le comité exécutif de l'Observatoire, auquel est dévolu un rôle d'animation et qui aura pour mission le recueil et l'analyse économique des données.

Outre la direction des affaires juridiques, quatre directions de l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie participent à la réalisation de ses missions. Il s'agit de la direction générale de la comptabilité publique, eu égard au réseau des comptables-payeurs dont elle dispose, et qui permet une remontée de l'information émanant des collectivités locales. Cette direction déploie actuellement les applications informatiques en réseau qui permettront d'optimiser ces opérations de recueil de données.

La direction des politiques économiques de la direction générale du Trésor et de la politique économique, ainsi que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), seront chargées de mener à bien les analyses économiques et le traitement des statistiques. Enfin, la direction générale de la concurrence, consommation et de la répression des fraudes, compte tenu de son rôle de conseil des acheteurs à travers ses réseaux sur le terrain.

Au point de vue fonctionnel, l'Observatoire dépend organiquement de la direction des affaires juridiques qui a prévu le redéploiement de 14 personnes qui assureront le secrétariat général, le recensement et la gestion de la concertation.

Dans un premier temps, il devra faire l'inventaire des sources de données actuellement disponibles, apprécier leur fiabilité et déterminer le traitement adéquat et le type d'analyses auxquelles il pourra donner lieu et développer les travaux de concertation qui existent actuellement, sous la forme de groupes permanents d'études des marchés (GPEM) et mettre en place les groupes *ad hoc* qui seront chargés de traiter les thèmes déterminés par l'Observatoire. L'OEAP aura ainsi vocation à émettre des propositions en amont de la réglementation en matière de commande publique.

Ainsi, le programme de travail 2006 portera sur l'accompagnement du développement des applications financières et comptables nationales et des processus d'alimentation des Infocentres, d'une part, et la problématique des PME face à la commande publique, d'autre part.

Plusieurs mois seront nécessaires pour assurer le démarrage de cet instrument. Une nouvelle réunion devrait se tenir courant 2006.

### III – QUESTIONS

**Monsieur Claude Martinand**, président de l'Institut de la gestion déléguée, considère qu'une approche complémentaire à l'approche juridique est indispensable. En particulier, il lui apparaît nécessaire d'analyser les facteurs de dérives de prix constatés lors de l'exécution des marchés. L'Observatoire pourrait fournir à son avis de telles données. Il estime que si le recueil relatif aux contrats de partenariats publics privés ne pose pas de problèmes de volume, il sera intéressant d'analyser la montée en puissance de ces derniers.

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** rappelle que la réglementation des marchés publics en vigueur repose sur la responsabilisation de l'acheteur public. Il n'existe pas de moyens d'analyser systématiquement les dérives de prix en cours d'exécution. Il lui apparaît nécessaire de mettre en place de tels moyens. Le recensement des marchés effectué sur la base réglementaire actuelle, par les comptables du Trésor, fournit un chiffre de 41 milliards d'euros (chiffre 2005) de marchés payés sur plus de 130 milliards évalués en comptabilité nationale, ce qui ne permet pas de procéder à des analyses exhaustives.

**Monsieur Xavier Bezançon**, délégué général des Entreprises Générales de France (EGF-BTP), considère qu'il ne faut pas s'en tenir aux données établies lors de la passation, mais examiner, au final, le décompte général et définitif du marché. Il signale que sa fédération a tenté de faire une étude sur les marchés des collectivités locales afin de tenter d'appréhender les coûts globaux de marchés. Il a été observé, notamment, que ces coûts se reflétaient dans les budgets annuels successifs, mais sans qu'un compte final soit tenu par les collectivités. Par ailleurs, s'il se félicite des mesures prises en faveur des PME, il met en garde contre les distorsions de concurrence qui peuvent en résulter, et souhaite rappeler les avantages que présentent le recours aux entreprises générales.

**Monsieur Pierre Lelong**, président de la commission des marchés publics de l'État, insiste sur la différence qui existe entre les marchés de l'État et ceux des collectivités locales, les informations les concernant ne passant pas par les mêmes circuits. Il observe que les marchés de l'État ne sont pas seulement, contrairement à une idée couramment partagée, des marchés de bâtiment et travaux publics, mais bien souvent des marchés industriels. Il rappelle également la nécessité de bien définir l'objet des marchés.

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** précise qu'il sera tenu compte de ces sources d'information.

**Monsieur Jean-Claude Buselli**, président du Comité Richelieu, approuve les mesures en faveur des PME, ces entreprises constituant un potentiel majeur d'innovations. Il s'interroge sur la définition des PME, notamment en ce qui concerne leur indépendance. Il pose la question de savoir ce qu'il en est des discussions actuelles concernant l'Accord sur les marchés publics.

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** précise que, pour mettre en œuvre une politique de discrimination positive en faveur des PME au niveau européen, il faut déverrouiller, au préalable, l'accord sur les marchés publics (AMP) qui lie l'Europe avec ses partenaires économiques. La logique de ces accords est la réciprocité. Sur la question des PME face à la commande publique, les États-Unis ont un régime dénommé Small Business Act (SBA), contraire aux règles de l'AMP en ce sens qu'il n'y a pas de contrepartie pour leurs partenaires. Actuellement, chacun présente sa législation. Il est probable que les États-Unis ne reviendront pas sur le Small Business Act. L'Europe pourrait donc adopter un dispositif analogue, ouvrant ainsi les réflexions en interne.

**Monsieur Alain Chouguiat**, de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), se félicite des mesures annoncées en faveur des PME mais rappelle que la position des PME du bâtiment n'est pas de demander à ce que les marchés soient réservés. Il estime en effet qu'il faut que toutes les catégories d'entreprises aient des chances égales d'accès aux marchés publics. L'Observatoire sera utile pour apprécier l'effet incitatif des mesures prises.

**Monsieur Patrick Breitburd**, président du Syndicat National de l'Industrie des Technologies Médicales (SNITEM), estime qu'il faudrait connaître quel pourcentage représente pour les fournisseurs l'achat public un type de fourniture donné. Ce pourcentage doit être pris en compte pour procéder à l'analyse des procédures d'achat à mettre en œuvre.

**Monsieur Yves Robin**, président de l'Association Française des Chambres de Commerce et d'Industrie (AFCCI), demande si l'Observatoire se penchera sur le coût inhérent aux procédures d'achat public.

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** rappelle qu'en ce qui concerne l'État, le code des marchés publics 2004 et a fortiori, le projet de nouveau code, ont été élaborés dans la logique de la LOLF. Ils intègrent, en conséquence, la dimension économique dans la mise en œuvre des procédures.

**Monsieur Jean-Marc Peyrical**, président de l'Association Pour l'Achat dans les Services Publics (APASP), fait trois observations. Il souhaite que l'Observatoire soit un forum pour discuter, notamment, de la définition des besoins, de la programmation, de l'élaboration des cahiers des charges, de la problématique des avenants. Il espère que l'Observatoire redonnera confiance aux acheteurs, notamment en ce qui concerne leur sécurité juridique, entraînant souvent, quand elle apparaît peu développée, le recours systématique au moins-disant. Enfin, il se pose la question de savoir, une fois le code de 2006 entré en vigueur, quelles seront les relations entre l'Observatoire et les institutions communautaires.

S'agissant du secteur de l'ingénierie informatique, **Monsieur Xavier Autexier**, président d'Alliance-TICS, estime que le code des marchés publics est insuffisamment adapté. La division de prestations se rapportant à une même opération fait obstacle à la création de filières industrielles. Il pense qu'il serait opportun de s'inspirer des procédures mises en œuvre dans le domaine des marchés d'armement.

S'agissant des marchés d'informatique, **Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** observe que la nouvelle procédure de l'accord-cadre est susceptible de leur apporter souplesse et rapidité. En ce qui concerne la possibilité de créer des filières industrielles, il rappelle que le Traité de Rome posant le principe de la libre circulation, la préférence nationale est proscrite. Les marchés publics ne peuvent donc pas constituer des instruments de politique générale et de soutien économique, sauf à la marge, quand il n'y a pas de débouchés économiques immédiats, et dans le cas de l'article 287 du Traité de Rome.

Alors qu'il est estimé que, dans certains domaines, par exemple celui des déchets nucléaires, on ne saurait changer de fournisseur de façon velléitaire, le **Président Lelong** rappelle qu'il serait temps de démystifier des contraintes qui n'existent pas.

Le **contrôleur général des armées Nicolardot**, représentant du ministre de la défense, fait état des contraintes fixées par la loi sur la sous-traitance notamment dans le cas où certaines entreprises, sans fabriquer des objets directement affectés à des marchés d'armement, produisent des fournitures spécifiques, pouvant donner lieu à la qualification de contrats d'entreprise.

**Monsieur Jérôme Grand d'Esnon** considère que la problématique de la sous-traitance devra faire l'objet d'une réflexion globale et que la réponse s'inscrit dans le cadre d'un processus de réflexion collective, impliquant tous les acteurs concernés.

L'Observatoire économique de l'achat public devra fournir une visibilité sur l'achat public et constituer une entité de dialogue. Il ne vivra que pour autant que ses membres décideront de le faire vivre. Il devra d'abord apporter des solutions à des questions d'ordre technique, telles la mise en place de réseaux destinés à rendre possible la communication des données et les échanges entre ses membres.

## DIFFUSION

### Participants :

- M. Thierry BRETON, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
- M. Jérôme GRAND d'ESNON, directeur des affaires juridiques, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,
- M. Jean BASSERES, secrétaire général, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie,
- M. Philippe NICOLARDOT, contrôleur général des armées, Ministère de la défense,
- M. Dominique ANTOINE, directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- M. Edward JOSSA, directeur de l'administration générale et de l'équipement, Ministère de la Justice,
- M. Guillaume SAINTENY, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'écologie et du développement durable,
- M. Pierre LELONG, président de la Commission des marchés publics de l'Etat,
- M. Philippe DELLEUR, directeur de l'Agence centrale des achats,
- Mme Odile NEEL, représentante du directeur général de la comptabilité publique, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,
- Mme Sylvie HEL-THELIER, représentante du directeur des politiques économiques à la Direction générale du Trésor et de la politique économique, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie,
- Mme Annie-Claude SELVI, représentante du directeur général des entreprises, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie,
- M. Claude SCHWARTZ, représentant de du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie,
- Mme Claudine LAGUZET, représentante du directeur général de l'INSEE,
- M. Marc KRECKELBERG, représentant du directeur général du budget,
- M. Jean-Luc AUBINEAU, représentant du directeur du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, Ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce de l'artisanat et des professions libérales,
- Mme Pascale HELBERT, représentante du directeur général des collectivités locales, Ministère délégué aux collectivités territoriales, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,
- M. Jean-Michel RIAUX, représentant du directeur de l'administration de la police nationale, direction générale de la police nationale, Ministère de l'intérieur et des collectivités locales,
- M. Didier EYSSARTIER, représentant du directeur général de la santé, Ministère de la santé et des solidarités,
- M. René BARLET, représentant du directeur des affaires économiques et internationales, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,
- M. Pierre-Gil FLORY, représentant du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,
- M. Hubert GICQUELET, représentant de la directrice de l'administration générale, Ministère de la culture et de la Communication,
- M. Dominique BERTHET, représentant du délégué général pour l'armement,

- Mme Adeline DELOCHE et M. Jean-Pierre MERCIER, représentants de l'Association des régions de France,
- M. Frédéric EON, représentant de l'Assemblée des départements de France,
- M. Gérard VINCENT, délégué général de la Fédération hospitalière de France, et M. Dominique LEGOUGE, directeur du CH de Nemours, Fédération hospitalière de France,
- M. Yves ROBIN, représentant l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie,
- M. Xavier MUSSET, représentant la Fédération des sociétés d'économie mixte,
- M. Jean-Marc PEYRICAL et Mme. Christiane MASLANKA, représentant l'Association pour l'achat dans les services publics (APASP),
- M. Pascal GILARDI, représentant le président de La Poste,
- M. Jean-Pierre MENANTEAU, représentant le président de la SNCF,
- MM. Jean-Pierre DENIS et Michel GUILBAUD, président et directeur général du Groupe OSÉO,
- M. Thierry REYNAUD, représentant du président de la Mission d'appui pour les contrats de partenariat,
- M. David MARTIMORT, professeur à l'Université de Toulouse-I,
- M. Michel MOUGEOT, professeur à l'Université de Franche-Comté,
- M. Claude MARTINAND, président, Institut de la Gestion Déléguée,
- M. Gérard LAMOUR, représentant le président de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques,
- M. Christophe ALVISET, sous-directeur de l'informatique, direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, Ministère de l'économie des finances et de l'industrie,
- MM. Jean-Claude ROQUENCOURT et Pascal LABET, représentants de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME),
- M. Alain CHOUGUIAT, représentant de la Confédération de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises du bâtiment (CAPEB),
- M. Jean-Claude BUSELLI, président du Comité Richelieu,
- Mme Katia ALTON, représentante du Mouvement des entreprises de France (MEDEF),
- M. Pascal SIMONNET, représentant du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS),
- M. Xavier AUTEXIER, président d'Alliance - TICS, Syndicat des technologies de l'information (SFIB),
- Mme Françoise VERGRIETE, SFIB / Alliance – TICS,
- Mme Dominique DEVILDER, Fédération nationale des travaux publics (FNTP),
- M. Bernard COLOOS, Fédération française du bâtiment (FFB),
- M. Guy BELOT, Fédération nationale de l'industrie et des commerces en gros de viandes (FNICGV),
- M. Bruno WISSE, Syndicat national de la restauration collection (SNRC),
- M. François PELEGRIN, Union nationale des syndicats français d'architectes (UNSFA),
- M. Claude DUFOUR, Syndicat national des architectes agréés et des maîtres d'œuvre (SYNAAMOB),
- Mme Anne-Laure RENNESSON, Union nationale des industries françaises de l'ameublement (UNIFA),
- M. François DUFAUX, Syntec Fédération,

- M. Patrick BREITBURD, Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM),
- M. Xavier BEZANCON, Entreprises générales de France - BTP (EGF-BTP),
- M. Christian CUCCHIARINI, Entreprises générales de France - BTP (EGF-BTP),

**Excusés :**

- M. Alain FOUICHE, Sénateur de la Vienne,
- M. Jean-Charles TAUGOURDEAU, Député du Maine-et-Loire,
- M. Alain MENEMENIS, Conseiller d'Etat
- Mme. Mireille FLAM, représentante de l'Assemblée des départements de France,
- M. Jean-Michel GUYARD, représentant l'Association des Maires de grandes villes de France
- M. Jacques PELISSARD, représentant l'Association des maires de France (AMF),
- M. Michel DELEBARRE, représentant l'Union sociale pour l'habitat,
- M. Pierre LE SOURD, Les entreprises du médicament (LEEM),
- M. Michel FOUQUES, GITEP / TICS,
- M. Marc FALIZE, Association des Acheteurs des collectivités territoriales (AACT),
- Mme. Agnès BRICARD, représentant le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables,