

A la Une

L'Édito de Catherine Bergeal, conseiller d'Etat, directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

L'exercice 2011 est une bonne année pour le recensement des marchés publics grâce à la prise en compte de certains gros contrats d'équipements et d'approvisionnements, de l'arrivée de déclarants nouveaux, de l'extension du recensement aux contrats de partenariat¹ (CP) de l'Etat, et enfin l'intégration progressive des données du système d'information comptable de l'Etat (Chorus). In fine, les marchés publics recensés en 2011 sont en hausse, avec 134 898 contrats pour un montant de 87,8 milliards d'euros.

Ces améliorations de la collecte rendent plus difficiles les comparaisons directes avec le recensement 2010, la moitié de la variation 2011 / 2010 pouvant leur être imputées. Mais elles constituent des étapes essentielles de la modernisation du recensement, avec davantage de déclarations dématérialisées et d'alimentation en provenance de données administratives disponibles. Ces améliorations, à la fois de la couverture et de la qualité, permettent désormais un éclairage beaucoup plus précis de certaines informations.

Nous commençons cette nouvelle année en poursuivant nos efforts pour améliorer encore le recensement. Au programme de l'année 2013, nous continuerons d'accompagner les nouveaux déclarants directs afin d'avoir des restitutions les plus précises possibles. Pour les déclarants indirects², un travail sera mené pour nous adapter aux évolutions de l'informatique comptable de l'Etat (Chorus) et des collectivités territoriales (Hélios) afin d'assurer les interconnexions entre ces systèmes et notre système d'information Re@p³. Ces interconnexions ne vont pas de soi, les règles et les concepts de ces différents systèmes d'information ne coïncidant pas toujours, et nécessitent des investissements et des adaptations de part et d'autre. Notre implication et notre motivation permettront d'atteindre cet objectif de fournir en 2013 un recensement encore plus complet.

Spécial Recensement des marchés publics 2011

➤ Une augmentation du nombre des marchés... et de celui des déclarants

Les marchés notifiés en 2011 sont au nombre de 134 898 pour un montant de 87,8 milliards d'euros, pour respectivement 102 246 et 67,2 milliards en 2010. Cette forte augmentation, de plus de 20 milliards, n'est que partiellement imputable au « dynamisme » de l'achat public après une année 2010 particulièrement mauvaise. En effet, le dispositif du recensement a bénéficié d'améliorations inédites qui ont permis d'augmenter les déclarants et la qualité des restitutions statistiques auprès de la DAJ.

Parmi ces améliorations, citons pêle-mêle : la lettre de relance de la DAJ auprès de nouveaux déclarants inconnus jusqu'alors de l'OEAP, la familiarisation des déclarants avec l'outil Re@p

¹ Contrat de Partenariat Public-Privé (CP).

² Ces déclarants sont ceux utilisant en propre leurs applications informatiques pour déclarer leur marchés, ce sont ces dernières qui transmettent des fichiers au système d'information de la DAJ (Re@p).

³ Re@p : application de la DAJ pour le Recensement économique de l'achat public (<https://www.reap.economie.gouv.fr/>).

qui rend les déclarations plus faciles, étendues et précises, enfin le « sourçage » de Re@p sur CHORUS pour les marchés publics de l'Etat⁴ *stricto sensu*.

Ces améliorations de la collecte compliquent les comparaisons directes entre les chiffres 2011 et 2010. Ces différents effets « meilleur collecte » / « achat dynamique » peuvent toutefois être évalués quantitativement (tableau 1).

Tableau 1 L'évolution de l'achat public versus l'amélioration du dispositif de collecte.

	Nombre	Montant Mns € HT
2010	102 246	67 281
2011	134 898	87 798
Variations [1]+[2]+[3] :	+ 32 652	+ 20 516
[1] : Effet PPP de l'ETAT' :	+ 15	+ 3 668
[2] : Effet agrégé des conventions statistiques :	+ 21 543	+ 7 948
- Lettre de relance DAJ (60% via Re@p)	+ 11 283	+ 5 720
- Adhésion spontanée Re@p pour décl. 2011	+ 1 082	+ 399
- "Chorus Exhaustivité" (marchés ≥ 90 000 €)	+ 2 224	+ 1 468
- "Chorus petits marchés" (40 000-90 000 €)	+ 6 954	+ 360
[3]:Effet économique agrégé :	+ 11 094	+ 8 901
- "Cycle" grands contrats équipt.-approv.	+ 10 003	+ 8 339
- Conjoncture économique	+ 1 091	+ 562

Source : Recensement de l'OEAP 2011 – Estimations DAJ.

Près de 3,6 mds € de la croissance globale (20,5 mds) sont imputables à l'extension du champ aux CP de l'Etat [1], et 7,9 mds € aux améliorations du dispositif de collecte [2] ; l'augmentation à proprement parler « économique » de l'achat public compterait pour 8,9 mds €, soit un peu moins de la moitié des 20,5 mds € de croissance globale (voir encadré 1).

Encadré 1 : Zoom sur le branchement du Système d'Informations (SI) Re@p sur le SI CHORUS

Dans le souci d'alléger la charge de déclaration des marchés publics⁵ et d'utiliser au mieux les systèmes d'information (SI) existants, la DAJ utilise les données du SI CHORUS pour collecter l'information sur les marchés publics de l'Etat, plutôt, que de faire remplir par les ordonnateurs de l'Etat la fiche de recensement sous forme papier puis de la faire saisir par les comptables publics du réseau du Trésor Public de la DGFIP⁶.

Les avantages attendus de ce lien direct sur les données comptables de l'Etat, plutôt qu'une saisie dédiée aux marchés égaux ou supérieurs à 90 000 € reposent principalement sur le caractère exhaustif des données comptables. En effet, la nature budgétaro-comptable de la saisie dans CHORUS, à la différence d'un renseignement statistique *ad hoc* conduit à recenser l'ensemble des dépenses engagées au titre d'un marché public, quel que soit le seuil de dépense et indépendamment des faiblesses inhérentes à système déclaratif.

Mais il faut toutefois élargir les données saisies dans CHORUS pour répondre aux besoins du recensement, et aussi procéder à des investissements méthodologiques pour faire coïncider, les concepts budgétaires des données issues de CHORUS avec les informations de la fiche de recensement.

Des développements spécifiques ont été nécessaires dans le SI CHORUS pour répondre aux besoins complémentaires de l'OEAP. Ils ont été calibrés par les moyens budgétaires dévolus aux évolutions de ce SI, par les possibilités techniques de l'informatique CHORUS et aussi par les exigences qu'il était possible d'imposer aux opérateurs de saisie dans une phase de démarrage d'une application majeure. Ces développements n'ont pas permis de résorber complètement les écarts CHORUS / Re@p pour l'exercice 2011, et une bonne partie de l'exercice 2012 sans doute. Ils ont été résorbés par des redressements et des imputations statistiques. Le processus de concertation entre la DAJ et l'Agence Informatique Comptable de l'Etat (AIFE) se poursuit.

Pour cet exercice 2011, les données issues de CHORUS ont été intégrées dans Re@p en complément de l'information existante issue d'ARAMIS pour les premiers mois de saisie de l'année civile 2011. Le seuil d'intégration retenu a été de 40 000 € Ce seuil est un bon compromis statistique entre un premier pas vers l'exhaustivité et une cohérence maîtrisée avec la structure des données connues dans le recensement jusqu'alors. Descendre davantage ce seuil conduirait à multiplier le nombre de marchés sans faire évoluer le montant tant le fractionnement de la dépense demeure important⁷.

⁴ Administration centrale et ses services déconcentrés.

⁵ Articles 130 et 131 du Code des Marchés Publics (CMP) et article 21 de l'ordonnance du 6 juin 2005

⁶ Au travers de l'application informatique ARAMIS dédiée à cette seule opération de saisie par les comptables publics du réseau des comptables publics du Trésor.

⁷ La restitution CHORUS livrée par l'AIFE comporte plus d'un million d'engagements juridiques (EJ) notifiés en 2011. Mais elle nécessite un travail important pour rendre ces EJ conformes aux règles statistiques de l'OEAP : élagage, renumérotation des EJ et/ou encore imputation de nombreuses données, en particulier sur les MAPA, tant les règles déclaratives dans le système d'information (SI) CHORUS ne sont pas encore harmonisées techniquement avec les obligations statistiques du SI Re@p dans cette première phase de connexion des deux SI.

➤ *Le poids des opérateurs de réseaux dans les chiffres de l'achat public*

En 2011, les acheteurs publics relevant de l'Etat ou assimilés ont notifié 56 791 contrats pour un montant de 54,9 mds €, respectivement 78 107 contrats et un montant de 32,9 mds € pour ceux des collectivités territoriales et assimilées. Les entités adjudicatrices qui sont des opérateurs de réseaux au sens de la directive européenne, pèsent 26,4 mds € avec 25 675 contrats (tableau 2) ; ces opérateurs de réseaux sont distingués par les annexes I à X de la directive 2004/17/CE⁸. Parmi ces entités adjudicatrices, certaines opèrent clairement dans le champ d'action de l'Etat (par ex : EDF), d'autres dans celui des collectivités territoriales (par ex : syndicats des eaux).

Tableau 2 Répartition des opérateurs de réseaux au sens de la Directive 2004/17/CE

n° Annexes CE	Nombre Opérateurs	Nombre Marchés	Montant marchés (mns €)
1 Gaz	3	20	8,5
2 Electricité	18	6 318	10 779,2
3 Eau potable	142	607	336,9
4 Ferroviaire	1	15 279	10 239,5
5 Transport commun urbain	17	1 504	1 782,1
6 Services postaux	2	231	86,9
9 Installations portuaires	12	805	554,8
10 Installations aéroportuaires	4	911	2 626,2
Ensemble	199	25 675	26 414

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Parmi ces opérateurs, ceux pesant le plus dans l'ensemble exercent leur activité dans un champ d'action comparable à celui des acheteurs publics de l'Etat (par ex : ferroviaire, électricité). Cependant, une multitude d'entre eux, moins influents dans les achats, sont plutôt dans le giron des collectivités territoriales (tableau 3), par ex : syndicats des eaux, plateformes aéroportuaires régionales.

Tableau 3 Champ de compétence (Etat/coll. terr.) des opérateurs de réseaux

n° Annexes CE	Répartition opérateurs		Répartition montants (mns €)	
	Coll. Terr.	Etat	Coll. Terr.	Etat
1 Gaz	3	0	9	
2 Electricité	16	2	500	10 279
3 Eau potable	142	0	337	
4 Ferroviaire	0	1		10 240
5 Transport commun urbain	13	4	132	1 650
6 Services postaux	2	0	87	
9 Installations portuaires	3	9	74	481
10 Installations aéroportuaires	4	0	2 626	
Ensemble	183	16	3 764	22 650

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Le classement Etat *versus* collectivités territoriales de certains opérateurs est par nature discutable. Il résulte d'une mise en correspondance entre la catégorie juridique de ces opérateurs⁹ et l'une de ces deux modalités¹⁰. Cette mise en correspondance est effectuée automatiquement par un programme informatique¹¹, et dont les résultats sont très peu corrigés manuellement dans le cas d'une affectation mal adaptée aux singularités de telle ou telle entité.

⁸ Annexe I : Transport ou de distribution de gaz ou de chaleur ; Annexe II : Production, de transport ou de distribution d'électricité ; Annexe III : Production, de transport ou de distribution d'eau potable ; Annexe IV : Services de chemin de fer ; Annexe V : Services de chemin de fer urbains, de tramway ou d'autobus ; Annexe VI : Services postaux ; Annexe VII : Prospection et extraction de pétrole ou de gaz ; Annexe VIII : Prospection et extraction de charbon et d'autres combustibles solides ; Annexe IX : Installations portuaires maritimes ou intérieures ou autres terminaux ; Annexe X : Installations aéroportuaires.

⁹ Par exemple : la RATP est un EPIC, et donc assimilé *ispo facto* à la sphère Etat alors qu'ADP est affecté automatiquement à la sphère Collectivité territoriale.

¹⁰ Règles de classement automatique rendue nécessaire par le traitement de masse de plusieurs milliers d'entités acheteuses particulièrement hétérogènes dans les statuts, les missions et le rayonnement de l'action.

¹¹ Cette affectation automatique est imposée par la grande variété juridique des milliers d'acheteurs à classer.

➤ *L'évolution du nombre d'acheteurs publics dans le Recensement de l'OEAP*

Les améliorations apportées au dispositif de collecte au moyen de la lettre de relance de la DAJ, du branchement sur CHORUS et de la promotion de la transmission dématérialisée à Re@p¹² ont augmenté le nombre d'acheteurs connus dans le recensement (tableau 4).

Tableau 4 L'évolution du nombre d'acheteur dans le recensement de l'OEAP

année n:	2007	2008	2009	2010	2011
nombre acheteurs en n :	6 273	5 914	5 533	4 810	5 568
nombre acheteurs de n connus en n-1:		3 365	3 278	3 010	2 806
taux renouvellement		43%	41%	37%	50%
nombre acheteurs de 2011 connus en n:	2 324	2 488	2 638	2 806	5 568

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Les nouveaux acheteurs apparus dans le recensement au titre de l'exercice 2011 peuvent être distingués selon la voie de « recrutement » qu'ils ont empruntée¹³ pour rejoindre le système d'information de l'OEAP (tableau 5).

Tableau 5 Les nouveaux acheteurs dans le recensement 2011 selon leur voie d'adhésion.

Nombre d'acheteurs nouveaux par action d'élargissement	
- Lettre de relance DAJ	+ 476
- Adhésion spontanée Re@p pour décl. 2011 (hors relance)	+ 28
- "Chorus Exhaustivité" (marchés ≥ 90 000 €)	+ 530
- "Chorus petits marchés" (40 000-90 000 €)	+ 645

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

L'apport de CHORUS doit être apprécié compte tenu des réorganisations administratives qui, théoriquement, doivent diminuer le nombre d'acheteurs Etat.

➤ *Une structure de l'achat public plus orientée vers les services en 2011*

En 2011, la répartition des achats par objet révèle des changements structurels au bénéfice des services et travaux et au détriment des fournitures avec - 6,9 points en 2011 (tableau 6).

L'évolution positive des travaux s'explique par le CP « Balard » du Ministère de la Défense nationale dont le CPV¹⁴ relève ici des travaux ; sans ce CP, le poids des travaux n'aurait pas varié entre 2011 et 2010.

Tableau 6 L'évolution de la répartition Fournitures/Travaux/Services.

	Nombre		Montant € HT		
	2010	2011	2010	2011	écart 2011/2010
avec PPP					
Fournitures	28%	26%	38%	31%	-6,9 pts
Services	31%	34%	34%	38%	3,7 pts
Travaux	41%	41%	28%	31%	3,2 pts
	100%	100%	100%	100%	
hors PPP					
Fournitures	28%	26%	38%	33%	-5,5 pts
Services	31%	34%	34%	39%	5,4 pts
Travaux	41%	41%	28%	28%	0,1 pts
	100%	100%	100%	100%	

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

L'évolution positive des services s'explique d'une part, par la présence de grands contrats plus orientés vers les services que ne l'étaient les grands contrats 2010 (85 % de cet effet « servicialisation ») et d'autre part, par l'effet « nouveaux acheteurs » dont beaucoup ont une structure de marchés plus orientée vers les services (15 % de l'effet en question).

¹² C'est-à-dire la saisie directement en ligne via une interface web en remplacement du renseignement de la fiche papier puis de son envoi postal à l'OEAP.

¹³ Le total du tableau, 1 679, diffère de 2000 qui recouvre l'ensemble des nouveaux acheteurs dans le recensement. Or ici le dénombrement des nouveaux acheteurs ne tient pas compte des nouveaux acheteurs spontanés hors adhésion à Re@p (c'est-à-dire par les acheteurs nouveaux, non relancés et déclarant par voie papier) d'une part et d'autre part l'identification des acheteurs est réalisé sur la base du numéro SIREN des unités et pas du numéro SIRET.

¹⁴ Common Procurement Vocabulary : nomenclature européenne pour l'achat public codifiant l'objet des marchés publics en 9 000 biens et services (par exemple : 45262660-5 Travaux de désamiantage).

➤ *Des clauses spécifiques toujours modestes mais aussi toujours en progrès*

Les clauses spécifiques continuent de progresser globalement dans les marchés publics, mais restent pour la plupart en deçà du seuil de 10 % (tableau 7).

Tableau 7 L'évolution des clauses spécifiques dans les marchés publics (*).

MARCHES DE 90 000 € ET PLUS	2009		2010		2011	
	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %
Marchés avec sous traitants	937	1,3%	937	1,5%	1 994	2,6%
Marchés avec co-traitants	3 094	4,2%	3 187	5,2%	3 194	4,1%
Marchés avec clauses sociales	1 409	1,9%	1 552	2,5%	3 194	4,1%
Marchés avec clauses environnementales	1 859	2,6%	3 125	5,1%	4 132	5,3%
Marchés à prix révisibles	34 243	47,0%	30 786	50,1%	38 179	49,2%
Au moins une proposition dématérialisée (sans correction)	3 292	4,5%	5 169	8,4%	8 707	11,2%
Au moins une proposition dématérialisée (après correction)	1 545	2,1%	3 074	5,0%	5 321	6,9%
Total des marchés supérieurs à 90 000 €	72 823		61 470		77 595	

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

(*) *Note de lecture* : L'importance de l'indicateur « nombre de propositions dématérialisées » et l'inadaptation de la fiche de recensement pour le suivre conduisent à redresser cet indicateur brut car dans les marchés à lots cet indicateur n'est pas distingué par lot mais globalement pour l'ensemble des lots, et répétés à l'identique sur chacune des fiches correspondant à un lot dudit marché. Il est donc nécessaire de le dé-doublonner.

➤ *Le rôle des collectivités territoriales dans la promotion des clauses sociales*

Les clauses sociales, quoiqu'en hausse, sont assez peu répandues dans l'exécution des marchés publics, elles avoisinent 4 % des marchés publics supérieurs ou égaux à 90 000 € pour 4,5 % de leur montant. Les montants moyens des marchés sans clause sociale (respectivement 1,1 mns € pour les marchés ≥ 90 000 euros) et ceux avec clause sociale (respectivement 1,2 mns €) sont très proches. En-dessous du seuil de 90 000 € les marchés avec clause sont relativement aussi nombreux que ceux sans clause (tableau 8).

tableau 8 Répartition des marchés avec clause sociale autour du seuil obligatoire de recensement

Indicateur	présence clause sociale	seuil		Tout
		Inf.90 mls.€	Sup.90 mls.€	
% Nombre	non	42,6	57,4	100
	oui	39,2	60,9	100
% Montant	non	1,6	98,5	100
	oui	1,1	98,9	100

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Pour autant, il y a des différences significatives entre la structure des marchés à clause sociale et celle des marchés sans clause sociale¹⁵. Les marchés à clause sociale sont davantage concentrés dans les travaux (57,9 %), avec 20,9 points de plus que dans les marchés hors clause sociale. Et du côté des acheteurs (tableau 9), les collectivités territoriales passent d'avantage de marchés à clause sociale que l'Etat (+ 24,8 points).

Tableau 9 La structure des marchés à clauses sociales et ses écarts avec les marchés sans clause sociale (*).

	Coll.Terr.	Etat	Ensemble
Fournitures (F _{cl.soc})	8,9%	4,5%	13,3%
écart F _{cl.soc} - F _{sans}	-8,6 pts	-7,2 pts	-15,8 pts
Services (S _{cl.soc})	18,8%	10,0%	28,8%
écart S _{cl.soc} - S _{sans}	5,1 pts	-10,2 pts	-5,1 pts
Travaux (T _{cl.soc})	54,0%	3,8%	57,9%
écart T _{cl.soc} - T _{sans}	28,3 pts	-7,4 pts	20,9 pts
Ensemble	81,7%	18,3%	100,0%
écart cl.soc - sans	24,8 pts	-24,8 pts	

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

(*) *Note de lecture* : F_{cl.soc} est la proportion de marchés parmi ceux à clause sociale qui sont consacrés à l'achat de Fournitures. Ainsi, 13,3% des marchés supportant une clause sociale portent sur des achats de fournitures, en particulier 8,9 % de ces marchés sont passés par des collectivités territoriales ou assimilées. En comparaison, la part des achats de fournitures dans les marchés sans clauses sociales est 15,8 points supérieure à ce qu'on observe pour les marchés à clause sociale.

¹⁵ Cette conclusion est étayée par le test du Khi 2 qui montre une différence significative au seuil de 1 % entre la distribution théorique des marchés sans clause sociale et celle des marchés avec clause sociale que ce soit à partir des effectifs initiaux ou en normalisant ces derniers, par ailleurs le V de Cramer atteint la valeur de 0,92.

Ces différences conduisent à des proportions de marchés à clause sociale très différentes entre collectivités territoriales et Etat respectivement : 5,5 % et 1,7 %, soit des écarts sensibles par rapport à la moyenne de 3,9 %, respectivement + 1,6 point et – 2,2 points (tableau 10).

Tableau 10 Le poids des marchés à clause sociale dans l'ensemble des marchés.

	Coll. Terr.	Etat	Ensemble
Fournitures	2,0%	1,5%	1,8%
Services	5,3%	2,0%	3,3%
Travaux	7,8%	1,4%	6,0%
Ensemble	5,5%	1,7%	3,9%

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

L'écart au bénéfice des collectivités territoriales s'explique peu par leur structure d'achat qui est plus orientée vers les travaux que celle de l'Etat. En effet, s'ils avaient la même structure d'achat, alors l'écart entre les deux types d'acheteur pour le recours aux clauses se réduirait à peine¹⁶. Le principal facteur explicatif quant aux différences de recours entre les deux acheteurs repose sur la plus grande propension¹⁷ des collectivités territoriales, quel que soit l'achat, à mettre en œuvre des clauses sociales¹⁸.

➤ Des clauses sociales présentes dans les différentes catégories d'acheteurs

Le nombre d'acheteurs distincts activant des clauses sociales en 2011 dans le recensement s'élève à 642, sur environ 5 560 ayant déclaré avoir un marché en 2011. Ce qui signifie que les clauses sociales sont plus diffuses parmi les acheteurs que parmi les marchés. Ce sont donc des outils connus, et leur utilisation n'est pas cantonnée à quelques acheteurs singuliers (tableau 11).

Tableau 11 Le poids des marchés à clause sociale dans l'ensemble des marchés.

Entités	Catégories	Nombre d'acheteurs	Nombre marchés	Montant des marchés (€HT)	Montant moyen des marchés	Achat moyen d'un acheteur
Collectivités territoriales et assimilées	1-Exécutifs pol.	176	1 028	834 388 313	811 662	4 740 843
	2-SEM-HLM-GIP	105	1 354	807 017 764	596 025	7 685 883
	3-Hopitaux-Méd-Sécu.soc	215	1 600	380 564 433	237 853	1 770 067
	4-Divers	17	306	174 246 335	569 432	10 249 784
	sous-total	513	4 288	2 196 216 845	512 177	4 281 124
Etat et assimilés	1-Adm. centrale et Serv.-déconc.	72	596	1 207 522 153	2 026 044	16 771 141
	2-Etab. Pub. et autorité indép.	46	329	546 438 962	1 660 909	11 879 108
	3-Divers	11	36	13 960 795	387 800	1 269 163
	sous-total	129	961	1 767 921 910	1 839 669	13 704 821
ENSEMBLE		642	5 249	3 964 138 755	755 218	6 174 671

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Alors qu'en nombre de marchés, ce sont clairement ceux des collectivités territoriales qui portent les clauses sociales, en nombre d'acheteurs, les entités relevant de l'Etat sont aussi représentées que celles des collectivités territoriales ; 129 / 513 entités dans les marchés à clause versus 1 202 / 4 366 pour l'ensemble des marchés. Ainsi, si les entités assimilées à l'Etat développent moins les clauses sociales dans l'ensemble de leurs contrats que les collectivités territoriales, il n'y a toutefois (relativement) pas moins d'entités distinctes côté Etat que côté collectivités territoriales, à en imposer. Cependant, en termes de montant, l'avantage est toujours à la faveur des collectivités territoriales, à la différence du montant général des marchés.

➤ Les fournisseurs qui supportent des clauses sociales

S'agissant du profil des fournisseurs supportant la mise en œuvre de clauses sociales, il n'y a pour ainsi dire pas de différence avec ceux n'en supportant pas. Ceci est vrai en termes de taille d'entreprises, où les écarts entre les répartitions de marchés avec ou sans clause par taille de fournisseur sont modestes (entre 1 à 5 points), voire peu significatif eu égard aux petits effectifs (tableau 12).

¹⁶ Celui des collectivités passerait à + 1,4 point et celui de l'Etat à – 2,3 points.

¹⁷ Sans ces différences, alors même avec une structure d'achat très différente, les écarts par rapport à la moyenne se réduiraient à + 0,2 point pour les collectivités territoriales et à – 0,3 % point pour l'Etat.

¹⁸ La présence de gros opérateurs dans le giron de l'Etat « ne déclarant aucune clause » explique une petite partie de la plus faible propension de l'Etat à recourir aux clauses sociales ; sans eux, le taux de marché à clause sociale de l'Etat passerait de 1,7 % à 2,5 %.

Tableau 12 Répartition des contrats selon la taille économique du fournisseur¹⁹

	Répartition des contrats: Nombre et Montant (*)					
	Nombre		Nombre (%)		Montant (%)	
	clause sociale		clause sociale		clause sociale	
	non	oui	non	oui	non	oui
Grandes entreprises	29 276	1 151	23,0	22,1	44,8	45,9
Entreprises de taille intermédiaire	22 908	773	18,0	14,9	21,3	25,4
PME	54 922	2 504	43,1	48,1	25,0	25,4
Micro-entreprise (**)	20 378	775	16,0	14,9	8,8	3,3
Tout	127 484	5 203	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

(*): Hors contrat où le titulaire est localisé dans le Reste du Monde.

(**): Au sens de la Direction des statistiques d'entreprises de l'Insee et non au sens fiscal (par exemple : micro-Bic), ni au sens juridique de l'auto-entrepreneur.

De la même façon, il n'y a pas de concentration des contrats à clause sociale autour de quelques titulaires « spécialisés » : parmi les contrats avec clauses sociales, on compte 3,3 contrats par titulaire comme pour les contrats sans clause sociale. Les titulaires étrangers supportent des clauses sociales dans une proportion plus faible que celle des titulaires résidents (2,1 % contre 3,9 %). Cependant, il faut tenir compte de la faiblesse des effectifs et donc de la faible significativité de l'écart, mais surtout de la spécificité des marchés de travaux, plus enclins aux clauses sociales et où, pour des raisons techniques liées à la nature de la prestation, les titulaires étrangers sont moins présents.

S'agissant du classement selon l'activité économique des fournisseurs, les marchés à clause sociale ne se répartissent pas inégalement entre les différents secteurs d'activité ; tout au plus observe-t-on logiquement une proportion plus grande au bénéfice des entreprises du secteur de la construction (55 % contre 38 %), et de celles des services administratifs et de soutien (12,8 % contre 5,5 %) ; elles sont moins représentées chez les entreprises manufacturières ou du commerce, ou encore très logiquement dans les domaines scientifiques et techniques.

Au terme de ces comparaisons, les marchés portant des clauses sociales n'apparaissent pas spécialement singuliers ou différents des marchés sans clause sociale. En ce sens, les clauses sociales ne semblent pas devoir être confinées à une certaine catégorie de marchés, et l'on devrait continuer à assister à leur diffusion, même lente.

➤ *L'utilisation de clauses sociales favorise-t-elle les fournisseurs locaux ?*

Parmi les rares situations où la jurisprudence européenne²⁰ admet la possibilité de favoriser une entreprise locale, figure la mise en œuvre de clause sociale sous certaines conditions. En conséquence, les marchés à clause sociale sont-ils plus locaux, à objet et acheteur donnés, que les autres marchés publics ?

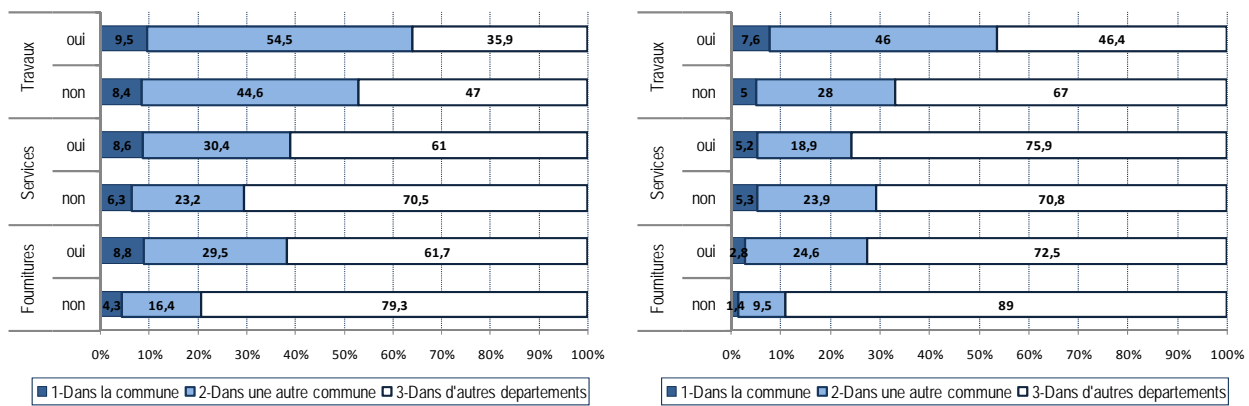
Sans doute, la distinction ici de l'objet en trois catégories (fournitures, services, travaux) est insuffisante pour neutraliser les effets de la proximité entièrement imputables à l'objet de l'achat plutôt qu'à une préférence locale. Cependant avec un zonage administratif, il semble, à première vue, que les marchés à clause sociale sont davantage locaux en termes de contrats ou de montants (figure 1), principalement pour les fournitures et les travaux.

Seuls les services occupent une position ambivalente, selon que l'on considère les contrats ou les montants. Cette position des services est en fait le résultat des achats de services de l'Etat, où ce sont les achats auprès de fournisseurs « lointains » qui sont davantage marqués par les clauses sociales (en montants).

¹⁹ Les catégories d'entreprises utilisées ici sont issues du référentiel élaboré par l'Insee. Ce référentiel est celui des années 2009 et 2010, la DAJ n'ayant pas pu disposer d'une version 2011, ni l'élaborer elle-même son bureau « Economie, Statistique et Techniques de l'Achat Public » étant hors du périmètre des Services Statistiques Ministériels (SSM), il n'a pas accès aux statistiques d'entreprises élaborées par la direction de l'Insee du Ministère de l'Economie. Pour les fournisseurs non connus en 2009 et 2010, l'OEAP a heureusement pu recourir aux données commerciales Diane, et mis en œuvre les mêmes critères Insee. Pour la partie résiduelle des entités inconnues de Diane (entreprises non constituées en société ou n'ayant volontairement pas déposé leurs comptes auprès du greffe du tribunal du commerce), l'OEAP les a affectées de manière aléatoire à l'une des catégories en fonction du poids observé de ces dernières.

²⁰ Jurisprudence dite « Beentjes » de la Cour de justice des Communautés européennes, validant le principe de critères locaux dans la formulation d'objectifs sociaux du marché.

Figure 1 Structure de l'achat public selon la localisation sur le territoire domestique (*) du fournisseur.



Source : Recensement de l'OEAP 2011.

(*) : La faiblesse des effectifs concernant des titulaires étrangers ne permet pas de les inclure dans l'analyse.

Cependant, comme souvent en matière de géographie économique, un zonage administratif peut ne rendre compte que très incomplètement des effets de la proximité²¹, et la mesure de ceux-ci en termes de distance (ici kilométrique) entre l'acheteur et le fournisseur peut se révéler plus appropriée. Les conclusions précédentes doivent alors être nuancées (tableau 13).

Tableau 13 Distance (*) entre acheteur et fournisseur sur le territoire domestique.

Distance entre l'acheteur et le fournisseur selon l'objet du marché		Distance orthodromique (*) en Kilomètres							
		1 ^{er} quartile		médiane		3 ^{ème} quartile		moyenne	
		clause sociale		clause sociale		clause sociale		clause sociale	
		non	oui	non	oui	non	oui	non	oui
Coll. Territoriales	Fournitures	28	8	173	50	386	283	228	156
	Services	8	6	42	29	201	157	140	121
	Travaux	7	6	22	19	54	54	60	57
	Ensemble	10	6	38	22	185	70	130	82
Etat	Fournitures	16	19	144	42	381	313	206	181
	Services	6	6	20	27	322	341	163	174
	Travaux	15	6	99	26	345	94	189	111
	Ensemble	8	7	59	28	345	282	181	158

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

(*) : Distance à vol d'oiseau calculée à partir des coordonnées géographiques des communes d'implantation respectives de l'établissement acheteur et de l'établissement du fournisseur déclarés dans la fiche de recensement²². La commune d'implantation est connue grâce au SIRET déclaré dans la fiche de recensement pour l'acheteur et pour le titulaire principal.

La prégnance des clauses sociales dans les marchés où fournisseur et acheteur sont proches géographiquement s'observe bien pour les fournitures des collectivités territoriales, pour au moins trois quarts de ces contrats (cf. jusqu'au 3^{ème} quartile du tableau 13). Pour les services, l'écart semble plus ténu ; pour leurs travaux, l'impératif de proximité « s'impose » aux collectivités territoriales, clause sociale ou non. Autrement dit, dans le domaine privilégié, pour les collectivités territoriales, des travaux, les clauses sociales sont sans effet sur la proximité acheteur/fournisseur.

Pour l'Etat, on observe aussi pour les fournitures, une plus grande proximité dans les marchés à clause sociale que dans les marchés sans clause. Mais, la situation des services confirme l'indétermination observée sur la relation clause sociale/proximité ; ici ce sont les marchés à prestataire lointain qui portent davantage les clauses. Quant aux travaux de l'Etat, ceux à clause sociale sont clairement plus locaux.

La recherche infructueuse de relations statistiques significatives entre clause sociale et distance acheteur/fournisseur corrobore les indéterminations du tableau précédent, à savoir une relation

²¹ L'échelle même du département peut être trop petite pour apprécier une préférence locale, et celle de la commune sans pertinence pour apprécier le tissu économique local. Du reste l'une comme l'autre sont sujettes aux effets de bord ou aux configurations spécifiquement multipolaires de chaque département etc.

²² L'établissement acheteur ou fournisseur n'est pas toujours connu avec précision, soit par le déclarant, soit par l'agent de l'OEAP complétant une déclaration imprécise. C'est alors la localisation du siège de l'unité légale qui est retenue, dans une écrasante majorité des cas, il s'agit d'une approximation de la donnée qui aurait été déclarée car la plupart des entreprises sont mono-établissements d'une part, et aussi parce que c'est l'unité siège personne morale pour les sociétés qui peut être désignée par le déclarant plutôt que l'établissement secondaire prestataire lorsqu'il existe distinctement.

assez claire s'agissant des fournitures pour l'Etat et les collectivités territoriales, mais l'absence de relation claire pour tous les autres²³.

Aujourd'hui, les petits effectifs des marchés à clauses ne permettent pas de désagréger plus finement l'objet du marché afin de mieux isoler l'effet « caractéristiques techniques du marché » de l'effet « proximité ». La poursuite des améliorations dans la collecte du recensement permettra d'affiner et de consolider ces résultats.

➤ *La sous-traitance dans les marchés publics*

En 2011, le nombre de contrats portant une déclaration de sous-traitance à la création est très faible (2 675), et malheureusement le dispositif d'information ne permet pas d'en évaluer le montant correspondant. Un contrat sur deux (51,4 %) concerne des marchés de travaux, et assez peu ceux de fournitures (12,3 %). Quant aux actes de sous-traitance *post* notification, 6 072 ont été notifiés en 2011, et là aussi pour près de la moitié dans les marchés de travaux (48,2 %) ; les services sont faiblement représentés avec 14,5 %.

Tableau 14 Taille des entreprises titulaires d'acte de sous-traitance.

Objet	type contrat	GE	ETI	PME	PME-MIC	ENSEMBLE
Fournitures	Acte sous-trait.	14%	10%	45%	31%	100%
	Contrat initial	17%	32%	39%	12%	100%
Services	Acte sous-trait.	21%	13%	35%	32%	100%
	Contrat initial	26%	18%	38%	18%	100%
Travaux	Acte sous-trait.	18%	7%	47%	29%	100%
	Contrat initial	20%	10%	53%	17%	100%
	Ensemble	21%	18%	44%	16%	100%

Source : Recensement de l'OEAP 2011.

Les entreprises de petite taille sont logiquement²⁴ plus présentes dans les actes de sous-traitance, mais cet effet taille, s'il est net pour les « micro-entreprises » quel que soit l'objet du marché, s'estompe vite dans les services, et aussi dans une mesure moindre dans les travaux (tableau 14).

L'actualité de l'Observatoire

➤ *Assemblée plénière 2012*

L'assemblée plénière de l'OEAP a eu lieu le 18 décembre 2012. Outre les résultats du recensement 2011, et une présentation des chiffres de l'accès des PME à la commande publique, la séance a permis de faire le point sur le système d'information (SI) de l'OEAP, et sur l'activité des ateliers de réflexion et des GEM (bilan 2012, prévisions 2013). Enfin, la DAJ a présenté l'actualité de la commande publique et précisé l'état d'avancement du guide sur les prix dans les marchés publics.

➤ *Le GEM COM a un nouveau président*

Par décision du comité exécutif n° 2012-07 du 18 octobre 2012, M. Jo-Michel Dahan a été nommé président du GEM Prestations et supports de communication, en remplacement de Mme Sylvie Donne. M. Dahan est sous-directeur des activités postales et des services aux entreprises à la DGCIS.

²³ L'outil statistique privilégié pour mesurer l'influence d'une variable nominale (ici clause sociale oui/non) sur une variable numérique (ici la distance acheteur/fournisseur) est l'analyse de la variance (anova). Malheureusement, les conditions théoriques (normalité et homogénéité des variances) pour l'utiliser ne sont pas réunies ici, en raison d'une forte hétérogénéité des données (aplatissement, données extrêmes nombreuses) et d'un déséquilibre important de la répartition du nombre des contrats avec *versus* sans clause ; aucun remède habituel n'est parvenu à corriger ces limites pour utiliser cette méthode. Par conséquent, des techniques non paramétriques ont été mobilisées avec des rééchantillonnages naïfs de sous-populations ainsi que les méthodes de régression logistique ordonnée dans une démarche surtout exploratoire car les unes comme les autres se sont révélées infructueuses pour établir un lien significatif entre clause sociale et distance. Plus exactement, lorsqu'on trouve dans certaines configurations un lien, c'est dans des modèles très peu explicatifs globalement, qui doivent alors inciter au « conservatisme » dans la prise de décision statistique.

²⁴ Par définition, le marché n'est sous-traité qu'en partie.

➤ *Publications de deux nouveaux guides*

- Le guide « Dématérialisation des marchés publics » intègre l'arrêté du 15 juin 2012 relatif à la signature électronique dans les marchés publics. Il actualise également le chapitre sur l'environnement dématérialisé des ordonnateurs, des comptables publics locaux, et des services chargés du contrôle de légalité...

Accéder au guide pratique Dématérialisation des marchés publics

- Le guide de bonnes pratiques « Outils pour faciliter l'accès des TPE et PME aux marchés publics » est issu des travaux de l'atelier PME et commande publique, ce document a pour but de faciliter l'accès des TPE et PME aux marchés publics. Il actualise et remplace le guide de 2008 « Susciter une offre pertinente dans les marchés publics. Aide à l'expression des besoins ».

Accéder au guide pratique « Outils pour faciliter l'accès des TPE et PME aux marchés publics »

➤ *Bientôt le guide sur les prix*

La direction des affaires juridiques a transmis mi-décembre le guide sur les « prix dans les marchés publics » aux membres de l'OEAP, en vue d'éventuelles remarques. A la demande de plusieurs de ces membres, la date de clôture de la concertation a été prolongée jusqu'à fin janvier.

Le guide sera mis en ligne en mars.

La vie de l'Observatoire

➤ *Un plan de communication pour mieux faire connaître les GEM*

La DAJ a souhaité profiter de la nomination de 5 présidents et de la création d'un nouveau GEM, pour lancer une campagne de communication sur les GEM : leur rôle, leur importance, leur programme ...

Cette campagne de communication est réalisée en collaboration avec le SAE, qui assure le pilotage de ces groupes.

Il s'agit de mieux faire connaître les guides, recommandations et spécifications de ces groupes.

La campagne a commencé mi-décembre avec la diffusion d'un dossier d'information, et l'interview des présidents des GEM Ouvrages, Travaux et maîtrise d'œuvre (OTM) et Aménagements et équipements durables dans le bâtiment (AEDB).

Accéder au dossier d'information sur les GEM : <http://www.economie.gouv.fr/daj/observatoire-economique-lachat-public>

[Accéder à l'entretien avec le président du GEM OTM](#)

[Accéder à l'entretien avec la présidente du GEM AEDB](#)

➤ *A l'attention des acheteurs publics soumis à l'obligation de recensement :*

- *Recensements 2012 et 2013 : n'attendez pas la date limite*

Vous êtes soumis au recensement : n'attendez pas pour transmettre vos données relatives aux marchés et accords-cadres notifiés en 2012. La date limite est fixée au 30 juin 2013. Aucun report ne sera possible. La fiche modèle 2012 est désormais seule utilisable.

Les recto-verso ne doivent pas être utilisés (ils impliquent un traitement manuel).

Pensez également à remplir vos fiches de recensement dès la notification des contrats notifiés en 2013 et transmettez-les dès que possible.

Attention ! Les acheteurs publics qui ne mettent pas en œuvre l'application CHORUS, ou ceux pour lesquels la transmission des données par l'application HELIOS n'est pas opérationnelle, continuent à transmettre leurs fiches de recensement dans les conditions actuelles.

- Vous transmettez vos fiches directement à l'OEAP : privilégiez la transmission dématérialisée

Transmettez librement vos données via internet grâce à l'application REAP, réservée aux acheteurs publics qui déclarent directement leurs marchés à l'OEAP. Les services centraux ou déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ne sont pas concernés par cette procédure.

Si vous ne disposez pas encore d'un compte REAP, demandez-le dès maintenant. Présentation et inscription sur les pages OEAP du site, colonne de droite, rubrique « Recensement » : cliquez sur « Application dédiée aux acheteurs déclarant directement à l'OEAP ». Pour plus de précisions, consultez le guide du recensement de l'achat public (même page, colonne de droite), ou écrivez-nous à l'adresse suivante :

oeap-recensement@finances.gouv.fr

Pages OEAP du site :

<http://www.economie.gouv.fr/daj/observatoire-economique-lachat-public>

En bref

➤ Dans l'espace Conseil aux acheteurs du site

* Les nouvelles fiches techniques :

- Les marchés de services juridiques
- La cession de créances issues d'un marché public.
- La déclaration d'infructuosité
- La déclaration sans suite
- Les avances
- La communication des documents administratifs en matière de commande publique (fiche actualisée)

La rubrique « Fiches techniques » a été réorganisée pour une meilleure lisibilité : un abstract présente l'essentiel de la fiche avec son sommaire ; la fiche demeure accessible sous format PDF.

Attention : certaines fiches ont été déplacées d'une rubrique à l'autre pour une meilleure adéquation avec le Guide des bonnes pratiques !

* La rubrique « Déroulement des procédures » a été entièrement rénovée, et vous propose des logigrammes détaillés pour les procédures d'appel d'offres ouvert, d'appel d'offres restreint, négociées avec mise en concurrence ou sans mise en concurrence, de dialogue compétitif et de procédure adaptée.

Accéder à la rubrique

La Lettre de l'OEAP :

Directrice de la publication : Catherine Bergeal

Rédacteur en chef : Serge Doumain

Rédaction : Brigitte Bancourt

Etude statistique des données du recensement : Vincent Vicaire

Observatoire Economique de l'Achat Public - Direction des affaires juridiques - Bureau 1C

Bâtiment Condorcet – Télédock 341 – 6 rue Louise Weiss – 75703 Paris cedex 13

Courriel : oeap@finances.gouv.fr