

**Participants**

Voir feuille d'émargement

**Diffusion :**

Sur le site Internet de l'OECPC

## Ordre du jour

### ■ Travaux de la Médiation relatifs aux mandats confiés par l'OECPC

- Accès des TPE/PME à la commande publique ;
- Délais de paiement.

### ■ Priorisation des travaux de l'OECPC

- Débat sur les travaux à mener pour les TPE/PME et délais de paiement ;
- Actualisation/enrichissement du guide pratique « achat public innovant » ;
- Autre thème : sous-traitance ou concessions.

### ■ Points d'actualité

- Dématérialisation de la commande publique et plan de transformation numérique ;
- Retour de la Commission européenne sur le rapport « marchés publics » ;
- Guide des achats responsables (DAE) ;
- Travaux sur l'économie circulaire (CGDD).

## Contenu de la réunion

### ■ 1. Travaux de la Médiation relatifs aux mandats confiés par l'OECPC

A l'occasion du 2ème comité d'orientation qui s'est tenu en décembre 2017, la Médiation des entreprises s'est vue confiée deux mandats – l'un portant sur l'accès des TPE-PME à la commande publique et l'autre sur les délais de paiement – afin d'établir un état des lieux des pratiques et, le cas échéant, de formuler des propositions.

La Médiation a donc présenté les remontées et propositions issues du « terrain » concernant ces deux thèmes, avec pour objectif que l'ensemble des propositions puisse être expertisé dans le cadre d'un groupe de travail au sein de l'OECPC (cf. point 2).

#### Délais de paiement

3 axes principaux sont ressortis des travaux de la Médiation : retards de paiement, Chorus Pro, affacturage collaboratif inversé. Pour le détail des constats/propositions de chaque axe, cf. la présentation PPT.

Concernant les retards de paiement, les entreprises les considèrent comme persistants en dépit des améliorations relevées depuis quelques années. Afin d'accentuer l'effort, il est en substance proposé d'étudier une automatisation du paiement des intérêts moratoires pour l'ensemble des acteurs publics (notamment les collectivités territoriales).

Concernant Chorus Pro, il est relevé des difficultés persistantes (mauvaise appropriation par les entreprises, qui sont notamment tentées par un doublon papier de leurs factures). L'un des points importants concerne l'interopérabilité de Chorus Pro avec les systèmes d'informations des entreprises et des collectivités territoriales.

Concernant l'affacturage collaboratif inversé, celui-ci est déjà pratiqué par certains acheteurs publics (UGAP, CHU de Créteil...), mais il reste confidentiel, car peu connu des TPE-PME. Il s'agirait donc de réfléchir aux moyens d'approfondir la pratique de l'affacturage.

#### Accès des TPE/PME à la commande publique

Ce thème se décompose en 14 axes, qui sont passés brièvement en revue (points majeurs). Pour le détail des constats/propositions de chaque axe, cf. la présentation PPT.

- *Pénalités* : certaines entreprises ont un sentiment de disproportion des pénalités par rapport aux réserves émises.

L'une des propositions pourrait consister à favoriser les retenues provisoires qui ne seraient rendues effectives qu'au moment du décompte général (afin de limiter l'impact sur la trésorerie en cours d'exécution du marché).

- *Avances* : il s'agit d'un élément clé dans l'accès des TPE-PME à la commande publique. Il est donc proposé de baisser le seuil à partir duquel l'avance est obligatoire à 25 000 €HT (au lieu de 50 000 €HT actuellement) et de ne pas demander de constitution d'une garantie à première demande en contrepartie du versement de l'avance.

- *Retenue de garantie* : le montant de cette retenue (5% du marché initial) est jugé trop important, aussi il est proposé de baisser la retenue de garantie à 3 % maximum.

- *Mieux-disant* : l'attribution des marchés publics est perçue comme se faisant trop souvent sur la base du critère unique du prix. Ce ressenti pourrait être objectivé par une étude dont les modalités sont à préciser (ex : l'UGAP, la DAE, l'ARF disposent-ils de données qui permettraient de procéder à une analyse de la mise en œuvre des critères d'attribution dans leurs marchés ?). Certaines informations relatives à la liste des critères utilisés seraient déjà disponibles.

- *Offres anormalement basses* : il s'agit d'un sujet complexe, mais un certain nombre d'initiatives contribuent à lutter contre ce phénomène et à mettre en œuvre des bonnes pratiques (ex : chartes locales).

- *DUME* : les entreprises ont accueillies favorablement la V1 du DUME, mais elles souhaitent être associées par l'AIFE à la nouvelle version qui devrait sortir en octobre.

- *Groupement momentané d'entreprises* : les acheteurs n'intègrent pas suffisamment cette possibilité dans les documents de marchés. Les outils tels que la bourse à la co-traitance ne sont pas bien connus des TPE-PME, aussi il conviendrait de renforcer la communication sur les outils existants, en insistant sur les avantages qu'ils présentent.

- *Allotissement* : les retours des entreprises sont positifs ; ceux des acheteurs sont plus contrastés du fait de difficultés dans les modalités concrètes de mise en œuvre de ce principe. L'allotissement pourrait également être mis en œuvre par les entreprises dans leurs relations de sous-traitance (entreprises de rang 2, 3...) par le biais de chartes de bonnes pratiques par secteur d'activité, à commencer par le BTP.

- *Sourcing* : cette pratique est jugée positivement mais encore sous-utilisée par les acheteurs, par crainte des risques juridiques notamment. Un renforcement de la pratique passe à la fois par une professionnalisation des acheteurs et la mise en place de réunions d'informations fournisseurs récurrentes.

- *Indemnisation des échantillons et études préalables* : si la remise de ces éléments dans le cadre d'une consultation n'est pas indemnisée, cela peut également constituer un frein d'accès à la commande publique. Une idée serait donc d'étudier l'indemnisation plus systématique, de même qu'un délai raisonnable de versement.

- *Dématérialisation* : l'éparpillement des plateformes est mal perçu par les entreprises. La question serait donc de savoir si l'on peut mettre en place une plateforme par région à disposition des communes.

- *BIM* : il s'agit d'un processus de modélisation électronique des données du bâtiment dont le potentiel dans le suivi des chantiers est important, mais qui induit des questions juridiques et techniques. Il est ainsi demandé de créer une synthèse nationale pour traiter de l'ensemble des problématiques soulevées par le dispositif.

- *Formation des acteurs publics* : une réflexion sur des dispositifs d'information/formation innovants pourrait être lancée.

- *Echanges d'informations* : l'éparpillement des sites et des informations qui attirent à la commande publique nuit à la bonne appréhension par les TPE-PME. Le renforcement de la communauté de la commande publique et la mise en place de référents ministériels TPE-PME sont des éléments de nature à favoriser leur connaissance des potentialités offertes par les marchés publics et à créer des échanges d'informations de facilitation.

#### **Débat en séance**

A la suite de la présentation de la Médiation des entreprises, les membres du comité sont invités à réagir aux constats et propositions évoqués.

AMF : il sera difficile de faire mieux en termes de délais de paiement au vu des contraintes qui s'imposent aux personnes publiques dans les marchés de travaux (validation du service fait par le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre). Peut-être conviendrait-il d'envisager une généralisation de la carte d'achat ? Le service fait interviendrait

après paiement et l'administration pourrait alors se retourner contre l'entreprise en cas de réserve sur la prestation. Par ailleurs, les pénalités sont rarement appliquées dans la pratique afin de ne pas dissuader les entreprises de candidater.

Concernant les avances, les acheteurs ont pour obligation de s'assurer que les entreprises ont la capacité technique et financière d'exécuter le marché, un montant de 5% pour la retenue de garantie n'apparaît donc pas trop élevé. Les acheteurs sont également attentifs aux offres (anormalement) basses qui peuvent générer des difficultés d'exécution.

Concernant les échantillons, il est parfois constaté que certains sont de mauvaise qualité et dans ce cas il n'y a pas de raison de les rémunérer. Quand cela est possible, les échantillons sont d'ailleurs rendus aux candidats évincés une fois la procédure achevée.

MEDEF : la retenue de garantie nécessite de solliciter des lignes de crédit auprès de la banque et cette faculté n'est pas illimitée. Plus la retenue est faible, plus l'entreprise peut gérer sa trésorerie et candidater à différents marchés publics en même temps. Il y a encore des défaillances d'entreprises qui sont liées aux délais de paiement, donc cela reste un sujet important malgré les progrès réalisés.

DAE : concernant l'accès des TPE-PME aux marchés publics, l'une des questions qui se posent est de savoir si l'on doit prévoir des clauses de propriété intellectuelle différenciées selon que l'on contractualise avec un grand groupe ou bien avec une TPE (partage des droits).

ARF : les associations d'acheteurs (ex : CNA) doivent être associées aux différents travaux. Si les collectivités ont certes intégré la contrainte budgétaire dans leur stratégie d'achat, le sourcing et la professionnalisation sont des leviers pour acheter mieux (et pas seulement moins cher). Les délais de paiement sont problématiques dans le domaine des travaux qui constituent une part importante des dépenses (rôle du maître d'œuvre dans la validation des factures). Une discussion avec le conseil de l'ordre des architectes pourrait être lancée afin de sensibiliser sur cette problématique.

DGFIP : il convient de rappeler que les collectivités locales connaissent une séparation stricte entre ordonnateur et comptable, qui implique que les intérêts moratoires soient mandatés par la collectivité avant paiement par le comptable. Cela explique pourquoi ils ne sont pas automatisés. Par ailleurs, les collectivités et les hôpitaux disposent de systèmes d'informations financiers différents de celui des comptables (HELIOS). La dualité des SI est donc à prendre en compte.

## ■ 2. Priorisation des travaux de l'OECP

### □ Débat sur les travaux à mener suite aux conclusions de la Médiation

La DAJ indique que des mesures réglementaires sont en cours d'arbitrage dans le cadre du projet de décret relatif à la dématérialisation de la commande publique et portant diverses dispositions relatives aux marchés publics :

- une augmentation du taux des avances à 20% du montant du marché (au lieu de 5 % actuellement) si le titulaire ou le sous-traitant est une PME ;
- expérimentation pour 3 ans de l'augmentation du seuil des procédures sans publicité ni mise en concurrence à 100 000 € HT pour les achats innovants contractés auprès de PME.

Les mesures réglementaires issues des remontées du terrain, ainsi que les mesures d'accompagnement seront expertisées au sein d'un groupe de travail TPE-PME (qui traiterait également des aspects relatifs aux délais de paiement). Il serait lancé en septembre, pour une durée de 6 mois, avec pour finalité la mise à jour du guide « Outils pour faciliter l'accès des TPE/ PME aux marchés publics » de 2012, constitué de fiches pour accompagner les entreprises et susciter un « réflexe PME » chez les acheteurs.

Le comité d'orientation valide le lancement du GT pour lequel un point d'étape sera réalisé en décembre, lors du prochain comité d'orientation. Des invitations parviendront prochainement aux parties prenantes.

### □ Achat public innovant

En parallèle des travaux qui seront menés pour l'accès des TPE-PME à la commande publique, il est proposé de lancer un groupe de travail relatif à l'achat public innovant (qui répondrait au même calendrier). En effet, il est apparu que l'évolution des normes juridiques (ordonnance 2015 et décret 2016) et des pratiques en la matière (*sourcing*, partenariat d'innovation...), ainsi que la place prise par l'innovation dans le débat public, appellent à une refonte du guide publié en 2014. Le comité d'orientation valide le lancement du GT.

**Autre thème : sous-traitance ou concessions.**

Afin de programmer les travaux 2019 de l'OECP et d'anticiper sur la méthodologie adéquate, l'avis du comité d'orientation est sollicité sur la priorité à donner aux deux thèmes suivants :

- *Sous-traitance* : une étude en la matière, avec une première phase « Etat », puis une seconde phase pour les collectivités territoriales, permettrait d'avoir une meilleure visibilité sur la place réelle des PME dans la commande publique. C'est un sujet important, notamment pour les représentants des PME.
- *Concessions* : une étude en la matière permettrait de disposer d'une relative visibilité statistique (flux et stock), très fragmentaire à ce stade. L'université Paris 1 indique toutefois que la doctorante qui prépare une thèse sur ce sujet aura terminé son projet en octobre prochain. La DAJ demande donc à disposer dès que possible des statistiques 2017 en termes de contrats de concession.

Le prochain comité d'orientation (fin 2018) devra permettre de faire un choix définitif.

■ **3. Points d'actualité**

**Dématérialisation de la commande publique et plan de transformation numérique**

- Guide très pratique de la dématérialisation : il a été téléchargé plus de 50 000 fois depuis le début du mois de juin, ce qui en fait l'un des documents les plus consultés des ministères économiques et financiers. Une V2 est en cours pour traiter les nouvelles questions adressées à la boîte fonctionnelle : [demat.daj@finances.gouv.fr](mailto:demat.daj@finances.gouv.fr). Les questions/réponses se veulent courtes et simples pour permettre d'anticiper l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018. Le guide peut être complété par les fiches DAJ thématiques.
- Etat d'avancement des arrêtés liés à la dématérialisation :
  - Arrêté modifiant l'arrêté relatif aux « données essentielles », qui prévoit un allègement de la charge des acheteurs en matière de publication (publication avant le 1<sup>er</sup> octobre 2018) ;
  - Arrêté « documents de la consultation et copie de sauvegarde », qui constitue une reprise de l'arrêté du 14 décembre 2009, amendé notamment pour préciser un cas d'ouverture de la copie de sauvegarde (publication avant le 1<sup>er</sup> octobre 2018) ;
  - Arrêté « exigences minimales des outils et dispositifs de communication et d'échanges d'information par voie électronique », qui précise les obligations en matière d'outils (autres que le profil d'acheteur) pour échanger des informations et des documents (publication avant le 1<sup>er</sup> octobre 2018) ;
  - Arrêté « certificats de cession de créance », qui n'est pas encore prêt car c'est un sujet complexe et qui n'a pas fait l'objet de mesures d'application depuis 2006 (publication après le 1<sup>er</sup> octobre 2018).
- Groupe de travail relatif aux avis de publicité : il s'agit de réaliser un avis national type, utilisable en dessous des seuils européens, afin d'harmoniser les avis entre les différentes plateformes (BOAMP, annonces régionales...), sur la base des nouveaux formulaires européens qui sont en cours de constitution. D'abord utilisé sur la base du volontariat, il pourrait être rendu obligatoire à terme.
- Plan de transformation numérique : sous l'égide du directeur de projet (M. Jean-François Thibous), les deux premiers comités stratégiques se sont tenus afin mettre en œuvre le plan adopté en interministériel fin 2017. Le calendrier est relativement contraint concernant l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre, mais un certain nombre d'actions de communication ont déjà été lancées (profil d'acheteur, signature électronique) pour alerter sur le sujet.

Les membres du comité sont sollicités pour savoir si les différentes parties prenantes, acheteurs et entreprises, ont bien anticipé la dématérialisation des procédures de passation.

ARF : les acheteurs ne sont pas inquiets, ils ont anticipé la mise en place des outils (à l'exception peut-être de la signature électronique). Les entreprises interrogées semblent prêtes également.

AMF : le rôle des plateformes régionales est très important pour faciliter la dématérialisation. Les données essentielles ne pourraient-elles pas être traitées par ces plateformes plutôt que par les acheteurs ? La DAJ répond que les différents flux d'informations seront étudiés avec les éditeurs afin d'éviter les ressaisies du fait des différentes obligations légales qui pèsent sur les acheteurs (données essentielles, recensement...).

MEDEF : des dysfonctionnements constatés *via* les plateformes seront remontés à la DAJ.

CPME : dans le cadre d'un sondage réalisé auprès des adhérents, il a été constaté que la majorité des entreprises connaissent l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre. La DAJ demande si elle pourra prendre connaissance des résultats du sondage.

DGCCRF : le guide pratique est efficace et répond aux questionnements des entreprises et collectivités.

**Retour de la Commission européenne sur le rapport « marchés publics »**

Pour mémoire, le rapport français portant sur la période 2014-2016 a traité les thématiques suivantes : données générales (valeur des marchés publics), principales sources de mauvaise application ou d'insécurité juridique, prévention, détection et signalement des cas de fraude/corruption/conflits d'intérêts, niveau de participation des PME aux marchés publics, stratégies nationales d'achat public (développement durable et innovation).

A ce stade, tous les rapports n'ont pas encore été transmis, mais la Commission européenne a d'ores et déjà constaté que de nombreuses politiques publiques étaient mises en valeur par les Etats, sans toutefois que les modalités d'évaluation ne soient détaillées (point d'attention pour le prochain rapport dont les travaux commenceront en 2019).

La Commission a indiqué que les rapports nationaux seront mis en ligne sur son site Internet. La DAJ souhaite anticiper en publiant sur son site dès la rentrée le rapport français, qui sera prochainement transmis aux membres du comité.

L'université Paris 1 indique qu'elle a travaillé sur la corruption dans les marchés publics pour la période 2005-2016 et demande si les données du rapport sont ciblées « commande publique ». La DAJ répond que les données fournies par le ministère de la Justice sont générales et non pas spécifiques, à l'exception du délit de favoritisme.

La médiation est également intéressée par ce sujet qui constitue un frein à la commande publique (peur des acheteurs) alors qu'en réalité il y a peu de condamnations en matière de corruption dans un marché public.

La DGCCRF rappelle que le sujet des ententes dans les marchés publics (et notamment la régularisation des pratiques anticoncurrentielles) pourrait faire l'objet d'une étude, en lien avec les données essentielles.

**Guide des achats responsables (DAE)**

Ce futur guide, réalisé dans le cadre d'un GT pluridisciplinaire, a pour finalité de réaffirmer la doctrine de l'Etat en matière d'achats responsables, d'en améliorer la qualité et le niveau d'exigence. La méthodologie sera la suivante : réaliser des fiches pratiques selon une typologie de considérations sociales et environnementales (ex : promotion de l'égalité hommes/femmes, du commerce équitable...). L'échéance des travaux est fixée à février 2019.

MEDEF : le guide sera-t-il facile à mettre en œuvre pour les entreprises ? Il conviendrait de les associer afin de s'assurer de l'opérationnalité des mesures. La DAE indique que, même s'il n'est pas envisagé à ce stade de leur soumettre l'ensemble du rapport, les entreprises seront consultées sur un certain nombre de points.

AMF : il est parfois compliqué pour les petits acheteurs de mettre en œuvre la RSE (inflation des cahiers des charges).

Univ. Paris 1 : les facilitateurs ont à la fois un rôle de recherche de l'entreprise qui mettra en œuvre les clauses sociales et de contrôle. N'est-ce pas un problème ? De même, les facilitateurs sont choisis de gré à gré par les personnes publiques. La DAE répond que les facilitateurs font partie du service public de l'emploi et que de ce fait, il y a un conventionnement mais pas de mise en concurrence.

**Travaux sur l'économie circulaire (CGDD)**

L'économie circulaire consiste à concevoir/produire des biens et services de manière durable en limitant la consommation de ressources et la création de déchets. La feuille de route relative à l'économie circulaire a été publiée après concertation le 23 avril 2018. Elle comprend 4 grands axes (et 50 mesures) >> mieux produire, mieux consommer, mieux gérer nos déchets, mobiliser tous les acteurs.

Au titre du volet « commande publique », les acheteurs devront notamment introduire des objectifs d'économie circulaire dans leurs marchés et leurs stratégies d'achat (prise en compte du cycle de vie, éco-conception, recyclage, seconde vie des produits...). Il est aussi prévu un abaissement du seuil pour la mise en œuvre des schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (qui s'établit à 100 M€ HT actuellement), et la mise à disposition d'outils pour les acheteurs publics. Calendrier : diffusion de la feuille de route jusqu'à la fin de l'année pour une bonne appropriation par les territoires, puis mise en œuvre des mesures fin 2018 et en 2019.