

---

# Contribution

---

Octobre 2020

## **Les Grands Acheteurs**

**Président**

Olivier FLEUTRY

**Chargé(e) de mission**

Pierre ALLAIN



---

# Sommaire

---

<b>Sommaire</b> .....	<b>3</b>
<b>Auditions et remerciements</b> .....	<b>4</b>
<b>Composition de la commission 4</b> .....	<b>5</b>
<b>Contribution</b> .....	<b>6</b>
<b>I – Les grands acheteurs : Une diversité d’agents et de méthodes d’achat.</b> .....	<b>8</b>
1.1. L’achat public : Un process d’achat formalisé visant le respect de la libre concurrence.....	8
1.2. L’achat privé : Un process peu formalisé, regroupant une multitude de méthodologies.....	9
<b>2. Les freins à l’achat local : Entre méconnaissance du tissu économique du territoire et complexité des procédures.</b> .....	<b>9</b>
2.1. La rigidité de la procédure des marchés publics, un frein pour les acheteurs comme pour les fournisseurs.....	9
2.2. Le montant des marchés publics, source de difficulté pour les entreprises locales.....	10
2.3. La méconnaissance du tissu économique local, une absence de connaissance des parties prenantes.....	11
2.4. Une prise en compte encore faible de la stratégie de Responsabilité Sociétale de l’Entreprise amenant à une prédominance du facteur prix dans le choix des fournisseurs.....	11
2.5. La difficile identification des compétences et des savoir-faire par les entreprises.....	11
2.6. L’adaptation nécessaire des moyens et des compétences des acheteurs publics .....	12
2.7. La trésorerie : Le cauchemar des TPE/PME.....	12
<b>3. Les bonnes pratiques : Des solutions existantes pour stimuler l’achat local.</b> .....	<b>12</b>
3.1. L’allotissement – Un moyen d’ajuster la taille des marchés aux candidats.....	13
3.2. Le nécessaire accompagnement des TPE/PME dans le pilotage de la fonction achat.....	14
3.3. La collecte d’information, un moyen de renforcer la connaissance du tissu économique local.....	14
3.4. La fixation d’objectifs chiffrés permettant la stimulation du tissu économique local .....	15
3.5. Le métier d’acheteur, une spécialisation à encourager dans la fonction publique .....	15
3.6. L’achat innovant, une piste d’accès des TPE/PME à la commande publique.....	16
3.7. Les clauses sociales et environnementales dans la commande publique .....	17
3.8. L’organisation de rencontres, un mécanisme déjà existant à soutenir.....	17
3.9. La constitution de clusters permettant de concentrer acteurs et opportunités .....	18
<b>Annexes</b> .....	<b>20</b>
<b>Annexe 1 – Procédure de passation d’un marché public</b> .....	<b>21</b>
<b>Annexe 2 - Réponse ministérielle à la Question n°24584 du 19 novembre 2019 publiée le 25 février 2020</b> .....	<b>23</b>
<b>Liste des sigles</b> .....	<b>25</b>

## Auditions et remerciements

---

Le CESER de Normandie remercie l'ensemble des personnes ayant pris part à la réflexion, en acceptant de rencontrer le comité d'étude, ou de transmettre des informations.

**Mme. AMBROISE Jocelyne**

CHU Caen – Cadre

**M. BARRY Omer**

ECN – Responsable des exploitations

**Mme. DAESCHLER Caroline**

EDF – Directrice de l'Agence d'Achats Nord-Ouest

**M. DURAND Olivier**

EDF – Directeur de Cabinet du Délégué Régional Normandie d'EDF

**M. HOLE Stéphane**

CPAM Eure – Directeur

**M. LAUDAT Vincent**

LIMARE – Gérant

**M. MASURE Eric**

UGAP Rouen – Directeur Territorial

**M. ROUSTEAU Christophe**

ECN - Responsable de Secteur

**Mme. STRIPPE Sylvie**

CPAM Eure – Directrice en charge des moyens

**M. TABOUELLE Eric**

Helpévia – Président

**M. WINDSOR Stéphane**

ORCAB – Directeur Général

## Composition de la commission 4

Développement économique

<b>Lamri ADOUI</b>	<b>Yves LEFEBVRE</b>
<b>Sarah BALLUET</b>	<b>Xavier LERIBLER</b>
<b>Jacques BELIN</b>	<b>Véronique LEROUX</b>
<b>Antoine BERBAIN</b>	<b>Catherine LILLINI</b>
<b>Mourad BOUKHALFA</b>	<b>Cécile MAIRE</b>
<b>Régis CHOPIN</b>	<b>Eléonore MANDEL</b>
<b>Daniel DE ROSA</b>	<b>Jean-Denis MESLIN</b>
<b>Gabriel DESGROUAS</b>	<b>Jean-Luc MICHEL</b>
<b>Mathias DUBOURGUAIS</b>	<b>Dominique MONFILLIATRE</b>
<b>Catherine DUMOUTIER-MANIÈRE</b>	<b>Fabienne NICOLLE</b>
<b>Hervé FLEURY</b>	<b>Emilie OZOUF</b>
<b>Olivier FLEUTRY, président</b>	<b>Liza-France PAROISSE</b>
<b>Fabienne FOLLIOT</b>	<b>Claire-Hélène PÉGHAIRE-GAUDEUL</b>
<b>Dominique FREBOURG</b>	<b>Nadège PLAINEAU</b>
<b>Dominique GARCONNET</b>	<b>Arlette SAVARY</b>
<b>Philippe GIRAUD</b>	<b>Marie-Christine VANHEMS</b>
<b>Daniel HANCHARD</b>	<b>Valérie VARENNE</b>
<b>Rodolphe JOIGNE</b>	<b>Jean-Dominique WAGRET</b>
<b>Catherine KERSUAL, vice-présidente</b>	<b>Stéphane ZANCHET</b>
<b>Mohand LATROUS</b>	
<b>Sabine LEFEBVRE</b>	

Un comité d'étude, issu de la commission 4 du CESER, a piloté l'ensemble des travaux. Sa composition était la suivante :

<b>DE ROSA Daniel</b>	<b>OZOUF Emilie</b>
<b>FLEUTRY Olivier, <i>Président</i></b>	<b>PLAINEAU Nadège</b>
<b>GAUDEUL Claire-Hélène</b>	<b>VANHEMS Marie-Christine</b>

# Contribution

La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a profondément marqué l'économie normande. En juillet 2020, le nombre de chômeurs de catégorie A a ainsi augmenté de 11.4% par rapport à juillet 2019. Dans le même temps, 88% des entrepreneurs normands ont observé une baisse de leurs chiffres d'affaire<sup>1</sup>.

Cette crise a mis en exergue l'interdépendance internationale qui s'est développée au fur et à mesure des années, amenant en cas de crise internationale un blocage de l'économie, notamment sur l'approvisionnement.

Après un arrêt quasi-total de l'économie de trois mois, il est aujourd'hui urgent de se pencher sur la question de l'économie normande, notamment son industrie, dans un contexte mondialisé. La Normandie est en effet une région fortement industrielle, avec 19% de ses emplois qui relèvent de ce secteur, contre 12% à l'échelle nationale. En 2015, son PIB s'élevait à 91.740 Milliards d'euros. Ses différentes industries se répartissent comme suit<sup>2</sup> :

Fabrication de denrées alimentaires et de boissons	18%
Equipements électriques, électroniques, informatiques et autres machines	13%
Matériels de transport	14%
Autres produits industriels (Chimie, métallurgie, bois, papier, cuir, textiles...)	55%

7

Les principales filières présentes sur le territoire normand sont l'énergie, la chimie-pharmacie, l'aéronautique, l'automobile, la logistique, l'agro-alimentaire, le numérique, et la filière équine.

Dans ce contexte, Hervé Morin, président du Conseil Régional de Normandie, a confié le 30 avril 2020 à Bernard Leroy, Président de la Communauté d'Agglomération Seine-Eure, une mission de recherche sur la dynamisation de l'industrie normande, qui se décline en trois grands axes :

- Une nouvelle politique industrielle visant à protéger des secteurs et des filières spécifiques
- Une stratégie qui inclut la production dans les filières de santé,
- Une mise en œuvre via une planification et des outils communs Etats-Régions.

Le CESER a souhaité contribuer aux travaux de Bernard Leroy en menant une réflexion sur la question des grands acheteurs en Normandie, et plus particulièrement sur leurs pratiques d'achat et leur rapport au tissu économique local.

<sup>1</sup> Enquête d'avril 2020 sur l'impact du Covid-19 sur les TPE-PME, CPME Normandie

<sup>2</sup> La Conjoncture en Normandie – Juillet 2020, Banque de France

De cette conjoncture économique ressort une série de questionnements : Quels sont les grands acheteurs normands, publics et privés ? Quelles sont leurs méthodologies d'achat ? Egalement, la question se pose de savoir quelles seraient les actions à mettre en œuvre pour que les PME normandes puissent être mieux référencées et sollicitées ?

Il est pertinent d'identifier trois axes : L'identification et la présentation des acheteurs et des méthodes d'achats, les freins à l'achat local, et les bonnes pratiques.

## **I – Les grands acheteurs : Une diversité d'agents et de méthodes d'achat.**

Les grands acheteurs peuvent être définis comme étant des agents économiques dont l'un des comportements est l'achat en grande quantité d'un bien ou d'une prestation de service. Cette catégorie regroupe donc, entre autres, les industries, les centrales d'achat publiques ou privées, les collectivités territoriales, les établissements publics industriels et commerciaux, les établissements hospitaliers, etc...

### **1.1. L'achat public : Un process d'achat formalisé visant le respect de la libre concurrence.**

Au premier rang des acheteurs publics se trouvent les Administrations Publiques Locales (APUL), qui regroupent les collectivités (Premiers investisseurs publics avec 45.5 milliards d'euros de dépense d'investissement en 2016) et les Organismes Divers d'Administration Locale (ODAL) avec 5.3 milliards d'euros de dépenses d'investissement en 2016. Ces ODAL regroupent les CCAS, les SDIS, les Etablissements Publics locaux non marchands et certains Etablissements Publics nationaux disposant de prérogatives territorialisées (Gestion de l'eau par exemple), les Etablissements Publics d'enseignement, les organes consulaires, etc.

Parmi les acheteurs publics se trouvent également l'Etat et ses services déconcentrés. Les dépenses d'investissement de l'Etat pour l'année 2019 représentaient 13.9 milliards d'euros. S'ajoutent également les Organismes Divers d'Administration Centrale, Etablissements Publics à caractère administratif ayant une activité généralement non marchande et contrôlée par l'Etat.

Les méthodes d'achat des APUL sont soumises au Code de la Commande Publique, qui a pour fonction de regrouper les règles et les procédures que les acheteurs doivent suivre, sous peine de nullité de la procédure. Ces règles sont mises en place pour faire respecter les trois grands principes de la commande publique : L'égalité de traitement des candidats, l'égalité d'accès à la commande publique, et la transparence des procédures (*Voir Annexe 1*).

Dans l'appel d'offre, la collectivité peut décider d'insérer une clause sociale ou environnementale. Par ce biais, elle peut par exemple imposer un quota minimum de collaborateurs en situation de handicap, ou intégrer le coût du transport des marchandises ou des agents au prix du marché.



A la catégorie des acheteurs publics, il convient de s'arrêter sur le cas de l'Union des Groupements d'Achats Publics. En effet, il s'agit de la seule centrale d'achat publique. Pour fonctionner, l'UGAP lance des appels d'offre de marchés à bons de commandes (Activable plusieurs fois) pour référencer des fournisseurs. Par la suite, des collectivités peuvent faire acheter via le catalogue de l'UGAP, et cette dernière a uniquement à réactiver le marché à bons de commande pour fournir la collectivité. L'UGAP se pose donc en intermédiaire entre les fournisseurs et les collectivités, ce qui permet d'éviter à ces dernières le formalisme imposé par le code de la commande publique.

## **1.2. L'achat privé : Un process peu formalisé, regroupant une multitude de méthodologies.**

L'achat privé est bien moins formalisé que l'achat public. En effet, les entreprises sont libres de choisir leurs fournisseurs, sans nécessairement engager de procédures d'appels d'offre formalisées. Néanmoins, depuis sa naissance dans les années 1970 et son essor dans les années 2000, la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) a impliqué une prise en compte croissante des problématiques liées au développement durable et à la stimulation des entreprises locales par le marché.

De fait, on trouve une multitude de méthodes d'achat au sein des entreprises privées au regard de la stratégie d'entreprise. Si certaines entreprises peuvent avoir recours à des méthodologies proches de la procédure d'appel d'offres (permettant de choisir une offre en fonction de critères autres que le prix) d'autres vont se focaliser essentiellement sur le facteur prix pour choisir les fournisseurs. Enfin, des entreprises peuvent accéder à un groupement d'achat moyennant une adhésion (ou l'achat de parts d'une coopérative), celui-ci ayant pour mission d'effectuer une pré-négociation via un catalogue fournisseur qu'elle anime.

Allant plus loin, des relations de long terme peuvent voir le jour : Des donneurs d'ordre affirment par exemple mobiliser des formations professionnelles pour leurs fournisseurs, ce qui permet une amélioration de la relation entre les deux agents.

## **2. Les freins à l'achat local : Entre méconnaissance du tissu économique du territoire et complexité des procédures.**

Les auditions menées par le CESER ont permis d'identifier plusieurs freins à l'achat local.

### **2.1. La rigidité de la procédure des marchés publics, un frein pour les acheteurs comme pour les fournisseurs.**

Par définition, la commande publique est soumise à par une procédure formalisée qui, si elle vise à promouvoir une concurrence libre et non faussée, ainsi qu'une égalité de traitement des candidats, peut également constituer un frein pour les entreprises et notamment pour les PME et TPE locales.

A titre d'exemple, le Code de la Commande Publique n'autorise pas l'acheteur à faire référence à un critère géographique dans la définition de ses besoins, hormis à de rares exceptions près comme une nécessité d'intervention rapide.

Ainsi, quelles que soit la volonté de l'acheteur public de favoriser le développement économique local, le code des marchés ne permet pas de restreindre l'offre à une zone géographique donnée.

A la complexité des critères de la commande publique peut s'ajouter la centralisation des achats publics. Certaines administrations publiques mutualisent leurs prérogatives de commandes publiques avec l'échelon national et l'échelon régional.

## **2.2. Le montant des marchés publics, source de difficulté pour les entreprises locales.**

Les montants souvent très importants des marchés publics sont apparus comme étant des freins. Compte tenu des volumes financiers en jeu, certaines entreprises, et notamment les plus petites, ne disposent pas de la trésorerie nécessaire pour répondre à ces marchés. Dans le même esprit, les entreprises doivent être en capacité de monter en charge rapidement pour sécuriser l'approvisionnement sur des volumes potentiellement conséquents.

La complexité de la procédure d'appel d'offre amène également certaines entreprises à se décourager, notamment après plusieurs tentatives infructueuses pour accéder à la commande publique. Répondre à un marché public suppose de disposer de ressources disponibles et qualifiées ce qui peut représenter un frein conséquent pour des structures modestes.

Enfin, il ressort des auditions réalisées par le CESER que les différentes réformes territoriales ont aussi un impact sur les processus d'achat public : Ces réformes successives de l'organisation territoriale ayant abouti à la constitution de pôles économiques qui concentrent les centres de décision d'achat en un point géographique. (Au sein des EPCI par exemple).

Le regroupement des collectivités a entraîné une mutualisation des services achats. De fait, les marchés publics gagnent en importance, et les montants deviennent inaccessibles pour les petites entreprises du territoire. Ce phénomène s'observe également dans le cas des groupements d'administrations, à l'instar du Groupement Hospitalier de Territoire, né du décret du 27 avril 2016 et prévoyant la mutualisation obligatoire des achats des hôpitaux membres du GHT d'ici le 31 décembre 2020.

Les centrales d'achat et groupement d'achat se sont constitués pour répondre aux besoins d'une multitude de structures de taille modeste. En fonction du nombre d'adhérents ou de coopérateurs, ces structures peuvent solliciter le marché sur des volumes importants. Si elles offrent aux « petits acheteurs » des avantages réels (économie de temps consacré au sourcing, négociation tarifaire globale, sécurisation des approvisionnements), elles amenuisent les critérisations individuelles.

### **2.3. La méconnaissance du tissu économique local, une absence de connaissance des parties prenantes.**

Le CESER a constaté que les grands acheteurs ne connaissent pas nécessairement bien le tissu économique local, notamment les TPE et PME présentes sur leurs territoires qui seraient susceptibles de répondre à leurs besoins. Pour y remédier, certaines entreprises organisent des campagnes d'information et des rendez-vous d'affaires au cours desquels elles présentent leurs projets d'investissements et d'achats aux fournisseurs susceptibles d'être référencés pour stimuler la réponse locale.

Cette méconnaissance se renforce d'autant plus en présence de grands groupes, qui développent des stratégies d'achat internationales, les filiales ne disposant pas toujours de la capacité d'interagir avec les TPE/PME locales.

### **2.4. Une prise en compte encore faible de la stratégie de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise amenant à une prédominance du facteur prix dans le choix des fournisseurs.**

Alors que de nombreux acheteurs déclarent vouloir intégrer des critères RSE dans leur stratégie d'achat, la prépondérance encore faible de ces critères dans le processus d'achat peine à faire ressentir des effets dans la sélection d'un fournisseur local. Une entreprise indique par exemple pendant son audition que le critère du développement durable est absent des volontés des donneurs d'ordre. Si le seul le critère indispensable est le critère de la conformité, la sélection qui s'opèrera sera au profit de l'offre la moins chère, et donc potentiellement en faveur d'entreprises situées dans des pays où le coût du travail est moins élevé.

La notion de développement durable, objectif de la RSE, paraît ainsi ne pas jouer encore de rôle décisif dans les relations commerciales entre acheteur et fournisseur. Des dérives peuvent alors apparaître, comme la nécessité pour une entreprise locale de revoir à la baisse son investissement en matière de pratiques durables pour rester compétitive et accéder à des offres.

### **2.5. La difficile identification des compétences et des savoir-faire par les entreprises.**

Le CESER a pu identifier des freins dans l'identification des savoir-faire concernant les entreprises normandes dans son rapport « Les compétences des salariés dans les TPE/PME » de Décembre 2019<sup>3</sup>. Il y est identifié la difficulté pour les TPE/PME d'établir une vision de long terme sur les évolutions à venir de leurs activités sur le territoire, ce qui amène un déficit dans la définition des besoins de formation des salariés. Egalement, il était mis en exergue la difficulté de dédier tout un emploi à la gestion des ressources humaines, ainsi que l'adaptation

---

<sup>3</sup> CESER Normandie – Les compétences des salariés dans les TPE-PME, Accompagner l'évolution des besoins, Décembre 2019

à l'évolution des modes de production. Enfin, il ressort également du rapport un manque de visibilité sur la situation des TPE/PME sur le territoire.

Du côté acheteur, il ressort des travaux menés par le CESER sur ce sujet qu'il existe également des difficultés pour identifier des savoir-faire existants en Normandie, ce qui amène à faire appel à des entreprises exogènes.

## **2.6. L'adaptation nécessaire des moyens et des compétences des acheteurs publics**

Les pratiques des acheteurs publics ne cessent d'évoluer, induisant la nécessité de professionnaliser la fonction achat dans une optique de maîtrise des coûts et de performance économique, mais supposant également l'application de stratégies durables. Il semble nécessaire d'apporter aux professionnels de l'achat public les moyens d'une mise à jour de leurs représentations et savoir-faire qui soit plus transversale que la simple nécessité de respecter la conformité légale du processus d'achat. Très concrètement, l'acheteur public est souvent issu d'une formation juridique.

Dans un rapport d'information du Sénat de 2015<sup>4</sup>, la question de la formation des acheteurs publics est abordée, notamment en ce qu'elle manque de spécialisation dans l'achat, et non la sécurisation juridique de la procédure : « La professionnalisation des acheteurs reste insuffisante : Le métier d'acheteur public n'est pas reconnu en tant que tel. Il est principalement exercé par des fonctionnaires ou des contractuels qui se forment à la commande publique lors de leur prise de poste, mais sont ensuite appelés à d'autres fonctions par des dispositifs de mobilités dans la fonction publique. Ce turnover semble rendre plus difficile l'émergence d'une culture de la commande publique ».

## **2.7. La trésorerie : Le cauchemar des TPE/PME**

Les délais longs et retards de paiement entraînent des conséquences nuisibles pour les entreprises en terme de gestion de trésorerie et altèrent leur capacité de réponse aux marchés, qu'ils soient publics ou privés. En effet, les auditions menées confirment le fait que les opérateurs peinent à respecter les délais réglementaires, ou bien que les processus de validation avant paiement entraînent systématiquement un écart important entre l'engagement des ressources et la perception des fonds. Dans les procédures publiques, les répondants renoncent souvent aux possibilités d'avances afin de ne pas pénaliser leur candidature.

## **3. Les bonnes pratiques : Des solutions existantes pour stimuler l'achat local.**

Le CESER a pu constater que de nombreux obstacles à l'achat local existent, tant dans l'achat public que l'achat privé. La complexité des procédures, le poids encore faible de la RSE de la

---

<sup>4</sup> Passer de la défiance à la confiance : Pour une commande publique plus favorable aux PME n°82 (2015-2016), déposé le 14 octobre 2015

RSE dans le processus décisionnel, les problématiques d'identification des « savoir-faire » des fournisseurs, etc. sont autant de freins potentiels au développement économique local. Néanmoins, grâce aux auditions menées, le CESER a pu identifier des pratiques à même de favoriser l'achat local.

Le Code de la Commande Publique permet à des entreprises de petites tailles d'accéder aux marchés. Dans cette perspective, la Direction Régionale des Finances Publiques a émis un vademecum visant à faciliter l'accès des PME à la commande publique<sup>5</sup>. Le ministère de l'Economie et des Finances a également rappelé, dans une réponse écrite le 25 février 2020, l'ensemble des outils qui facilitent l'accès des TPE/PME à la commande publique et a apporté, par la même occasion, un éclairage sur la façon dont les marchés peuvent être rédigés pour permettre à des PME d'y accéder.

L'Observatoire Economique de la Commande Publique ajoute également plusieurs pistes pour permettre l'accès des TPE et PME à la Commande Publique<sup>6</sup>.

- La simplification des procédures: Il ressort des auditions que les entreprises rencontrent des difficultés à postuler à des offres de marchés publics. En effet, les documents et formulaires exigés sont lourds, ce qui demande donc du temps pour présenter une offre. Cela amène à ce que des entreprises renoncent à postuler en raison de la trop grande technicité du dossier.
- La formation aux marchés publics: Cette proposition rejoint la précédente, dans le sens où elle permet aux entreprises locales de ne pas se décourager face aux procédures.
- L'accompagnement des entreprises aux modalités de réponse dématérialisée aux marchés.
- La systématisation des pratiques d'allotissement.
- Le renforcement du sourcing.

### **3.1. L'allotissement – Un moyen d'ajuster la taille des marchés aux candidats**

En termes de marchés publics, l'allotissement permet de diviser un marché public en plusieurs lots faisant chacun l'objet d'un marché distinct. L'allotissement permet donc à des TPE ou PME de présenter leurs candidatures pour un ou plusieurs lots du marché global. La façon dont se divise un marché en lot est laissée à la discrétion de l'acheteur. Toutefois, il faut noter que la division doit tenir compte des caractéristiques techniques du marché en question. Selon l'étude « sur les pratiques des acheteurs en matière d'accès des TPE/PME à la commande publique, d'achats innovants et d'achats durables », mené par l'Observatoire Economique de la Commande Publique en juin 2020, 77,1% des acheteurs considèrent que l'allotissement «

<sup>5</sup> *Faciliter l'accès des PME à la commande publique* – Direction Régionale des Finances Publiques de Haute Normandie et du Département de la Seine-Maritime

<sup>6</sup> Observatoire Economique de la Commande publique – Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique, 2019

est un élément qui contribue effectivement à favoriser l'accès des TPE/PME à la commande publique ».

Ainsi à titre d'exemple, la contractualisation entre EDF et la Région Normandie illustre l'intérêt de l'allotissement pour les petites entreprises. EDF définit précisément les lots de ses marchés publics afin que les grands groupes ne soient pas les seuls en mesure de répondre aux marchés, et que les TPE puissent candidater.

**Le CESER recommande d'allotir finement les marchés publics pour permettre à des TPE et des PME locales de se porter candidates, et éviter les lots trop importants qui ne peuvent être remportés que par de grands groupes.**

L'article R2151-8 du Code de la Commande Publique prévoit, pour les marchés passés selon une procédure formalisée, que lorsque le pouvoir adjudicateur se fonde sur plusieurs critères pour attribuer le marché, il peut autoriser les candidats à présenter des variantes. Une variante constitue « *une modification, à l'initiative des candidats, de spécifications prévues dans la solution de base décrite dans les documents de la consultation* »<sup>7</sup>. Cela permet ainsi aux PME de proposer des solutions à l'acheteur, quand bien même les critères définis par le contrat ne lui sont pas accessibles.

### **3.2. Le nécessaire accompagnement des TPE/PME dans le pilotage de la fonction achat**

Au regard de la technicité de la procédure des marchés publics, il ressort des auditions qu'elle peut décourager des TPE/PME. A ce titre, il semble pertinent de mobiliser des fonds pour apporter une aide juridique et stratégique à ces entreprises. La Région Normandie, via le dispositif Impulsion Conseil, pourrait ainsi apporter une aide à l'accès à la commande publique, notamment pour la constitution des dossiers de candidature.

**Le dispositif Impulsion Conseil favorise le développement économique des TPE et PME pour définir un projet de croissance. Le CESER recommande d'y intégrer un accompagnement à l'accès à la commande publique pour permettre aux TPE/PME de fournir des collectivités, ce qui permettrait de favoriser l'achat local.**

### **3.3. La collecte d'information, un moyen de renforcer la connaissance du tissu économique local**

Le sourcing, ou collecte d'information, consiste à rencontrer les entreprises afin d'évaluer leurs compétences en vue d'un marché public<sup>8</sup>. Il permet à l'acheteur de connaître les acteurs locaux, ainsi que les solutions proposées. De fait, il offre aux collectivités ou aux groupes industriels, la possibilité de mieux identifier les entreprises environnantes et d'adapter les exigences des marchés en fonction des compétences locales.

---

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, 5 janvier 2011, n°343206

<sup>8</sup> Bien acheter avec le BOAMP – 02 décembre 2015

Le renforcement des pratiques de sourcing est une piste intéressante qui se heurte à plusieurs freins : comment toucher des fournisseurs qui ne sont pas encore identifiés ? Dans cette configuration, le rôle des Chambres Consulaires, des organisations professionnelles et patronales ayant une capacité notamment de relais de l'information est stratégique. A titre d'exemple, La CPAM réalise toutefois des parangonnages en collaboration avec d'autres organismes de sécurité sociale de la place, notamment les CAF, pour connaître les entreprises déjà identifiées et susceptibles de répondre à leurs marchés.

Parallèlement, si le sourcing permet aux grands acheteurs de mieux connaître le tissu économique local, il est également susceptible de décourager les petites entreprises de répondre à un marché. A titre d'exemple, l'UGAP qui pratique un sourcing régulier pour accroître son catalogue fournisseur déclare appréhender un effet « retour de bâton » : La centrale d'achat publique craint de décevoir en rencontrant des entreprises locales, notamment en raison de la charge de travail et des volumes de production nécessaires qu'impliquent le référencement auprès de la centrale. Le risque ici est de décourager les entreprises qui pourraient renoncer simplement à répondre aux marchés.

Néanmoins, tous les acheteurs ne passent pas des marchés de l'envergure de l'UGAP, et une meilleure pratique du sourcing semble être une piste permettant un meilleur accès des TPE à la commande publique. Il convient de noter ici que cette solution a également été proposée par le gouvernement dans sa réponse ministérielle du 25 février 2020.

### **3.4. La fixation d'objectifs chiffrés permettant la stimulation du tissu économique local**

15

La démarche menée par EDF est, à ce titre, intéressante : Dans le cadre de la contractualisation avec la Région Normandie, l'entreprise vise l'atteinte de certains objectifs favorisant le tissu économique local. Ainsi, 2.5 milliards d'euros doivent constituer le volume des retombées sur les PME locales en Normandie. L'entreprise s'est en effet engagée, dans le cadre d'une convention conclue également avec la Région Normandie, à participer à des rencontres avec les entreprises locales, en collaboration avec l'Agence de Développement pour la Normandie (AD Normandie) et les Chambres de Commerces. Une telle pratique permet à l'industriel de construire une relation stable et durable avec ses fournisseurs.

**Le CESER recommande d'inciter la mise en place de contractualisation entre entreprises et collectivités, permettant la fixation d'objectifs chiffrés, susceptibles de d'orienter la politique d'achat de l'entreprise et de stimuler le tissu local.**

### **3.5. Le métier d'acheteur, une spécialisation à encourager dans la fonction publique**

Le CESER a pu constater lors de ses recherches et de ses auditions que le métier d'acheteur public rencontrait des problématiques liées à la spécialisation des agents. En effet, majoritairement issu de formations juridiques, les acheteurs, de par leurs formations, visent une sécurité juridique avant de construire une stratégie achat. Toutefois, des collectivités ont souhaité recruter des acheteurs issus du privé ou ayant poursuivi une formation commerciale,

ceci leur permettant de mieux appréhender le comportement des répondants et d'adapter le process d'achat aux réalités du marché privé.

**Le CESER encourage les collectivités à diversifier les modes de recrutement des acheteurs, afin de compter des agents spécialisés en achats dans les services de commande publique.**

### **3.6. L'achat innovant, une piste d'accès des TPE/PME à la commande publique**

Il paraît nécessaire de se pencher sur la situation de l'achat public innovant, qui n'est pas soumis aux mêmes règles que les marchés publics de droit commun. Dans son guide dédié à l'achat public innovant, l'Observatoire Economique de la Commande Publique<sup>9</sup> reprend la définition posée par le Manuel d'Oslo de l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE), définissant l'innovation comme « une idée nouvelle, une invention qui a été mise en œuvre et lancée sur le marché ».

L'article L2172-3 du Code de la Commande Publique dispose que « *Sont considérés comme innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise* ».

16

L'achat innovant a son importance ici : Le décret du 24 décembre 2018 prévoit qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans à compter de son entrée en vigueur, il est possible de passer des marchés publics sans publicité ou mise en concurrence préalables portant sur des travaux, fournitures ou services innovants répondant à un besoin inférieur à 100.000€. On voit ici le fait que le seuil permettrait à des TPE et PME innovantes d'accéder à la commande publique.

Les achats innovants permettent également de trouver des voies « alternatives ». Ainsi, il est possible pour des centrales et services d'achat publics de référencer un fournisseur de solutions informatiques et innovantes. Au sein de l'UGAP par exemple, les fournisseurs référencés sous le critère de l'innovation peuvent avoir accès en second rang à la clientèle de la centrale.

**Afin d'améliorer l'accès des PME à la commande publique, le CESER encourage les Administrations Publiques Locales à favoriser l'achat innovant. Cela suppose, préalablement, une évolution dans les habitudes de définitions de leurs besoins : passer par une description fonctionnelle – qui prévoit le résultat à atteindre – plutôt que par une description des moyens à mettre en œuvre permettrait ainsi de stimuler les propositions innovantes.**

---

<sup>9</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, Guide pratique – L'achat public innovant, 2019



Il faut noter ici que ces pratiques : l'achat innovant, l'allotissement et le sourcing, peuvent se conjuguer. En effet, il est possible d'allotir un marché en plusieurs lots délimités en fonction des objectifs dont l'atteinte est réalisable au regard des connaissances de la collectivité sur le tissu économique local (et donc les entreprises pouvant y répondre), par le biais de procédures innovantes. Il faut préciser ici que cela demande alors à ce que toutes les collectivités disposent d'un service achat, formé à l'ensemble de la commande publique, pour permettre une participation des PME et TPE locales.

### **3.7. Les clauses sociales et environnementales dans la commande publique**

Il convient de se pencher sur la question des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics : L'article 5 du Code de la Commande Publique impose de prendre en compte la notion de développement durable dans la définition des besoins d'un marché public. Pour être valide, une telle clause dans un marché public doit réunir plusieurs conditions : Elle doit avoir un lien avec l'objet du marché ou ses conditions d'exécution, il doit être formulé de manière à permettre à tous les soumissionnaires raisonnablement informés et diligents de l'interpréter de façon similaire, et il doit être porté à la connaissance des candidats.

Les clauses sociales peuvent par exemple imposer un taux de personnel en situation de handicap, ou en période d'insertion. Ces clauses sont surveillées strictement par le juge administratif, sous risque d'annulation du marché.

A ce titre, EDF intègre le coût carbone du transport des fournitures ou du personnel, ou encore le temps d'intervention du titulaire pour déterminer le candidat à sélectionner. Ainsi, cela permet mécaniquement de sélectionner un titulaire du marché proche du besoin. A noter que l'introduction de ces clauses n'est pas en soi un risque de fausser la concurrence : EDF reste vigilant à ce que la concurrence existe, mais dans des circonstances locales.

**Le CESER recommande l'insertion de clauses bien utilisées dans les marchés publics permettant de privilégier l'achat local, par exemple en intégrant le coût carbone du transport des marchandises ou du personnel, ou encore le temps d'intervention nécessaire pour être titulaire du contrat.**

Afin de diffuser les bonnes pratiques, il semble également judicieux que les grands groupes communiquent avec les fournisseurs sur les apports d'une relation durable. Ces groupes doivent toutefois surveiller le risque de dépendance d'un fournisseur. A ce titre, EDF rencontre les dirigeants des entreprises avec lesquelles le taux de dépendance est supérieur à 60%, notamment pour aider le fournisseur à trouver de nouveaux débouchés.

### **3.8. L'organisation de rencontres, un mécanisme déjà existant à soutenir**

Il ressort des auditions l'absolue nécessité de faire mieux connaître les fournisseurs et donneurs d'ordre locaux, à l'instar de Helpévia, centrale d'achat privée spécialisée dans le domaine hospitalier, qui organise un sourcing pour déterminer les offres accessibles.

La CCI de Normandie organise régulièrement, quant à elle, « Les rencontres des entrepreneurs normands » qui permettent de mettre en relation des PME et des donneurs d'ordre. L'objectif

étant de favoriser la prise de contact, formelle et informelle, et donc de lier potentiellement de futurs liens commerciaux.

Des services comme « Protégeons-nous normands » permettent également de centraliser l'offre de produits de protection normands sur un site spécifique, exclusif aux produits normands.

Egalement, les TPE/PME peuvent se tourner vers leurs partenaires du « quotidien ». Ainsi par exemple, leurs partenaires bancaires, au-delà de leurs missions de financement, peuvent mettre en place des parcours d'accompagnement ainsi que des mises en contact avec des fournisseurs ou des donneurs d'ordre.

**L'un des freins les plus importants à l'achat local en Normandie est le manque de connaissance mutuelle du tissu économiques et des opportunités sur le territoire. Le CESER estime qu'il est donc nécessaire de renforcer les rencontres entres agents économiques, qu'ils soient publics ou privés pour permettre la naissance de nouvelles opportunités et d'investir de nouvelles pratiques de collecte de données informatives**

### **3.9. La constitution de clusters permettant de concentrer acteurs et opportunités**

Une autre piste à étudier est la constitution de cluster. C'est ce qu'a notamment fait la CCI de Normandie avec l'écosystème 4.0, organisé autour de l'usine Renault à Cléon. Il s'agit d'un écosystème avec une stratégie globale, permettant d'axer sur le développement du pôle métropolitain : L'idée est d'associer donneurs d'ordre et fournisseurs à une stratégie globale. L'objectif est de de créer une zone économique dans laquelle se concentre l'activité. Ainsi, cela passe par l'adaptation d'entreprises locales, l'installation de compétences et la mutualisation des besoins des grands donneurs d'ordre. Cela permet notamment aux entreprises de gagner en visibilité, en expertise (avec par exemple des formations communes...).

Il faut relever également les initiatives de la Région Normandie en soutien à la formation pour répondre aux besoins des entreprises locales. Par exemple, le BTS « Maintenance des systèmes de productions communicants » a été décidé par la Région, en partenariat avec l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie, le Rectorat et la ville de Vire, pour répondre à l'implantation future de l'industrie 4.0.

La création de clusters permet également de concentrer dans un lieu précis l'offre d'emploi, et ainsi d'attirer les compétences. Il existe en effet en Normandie un problème d'identification des savoir-faire.

**Le CESER recommande de continuer à soutenir la constitution de clusters, un bon moyen de concentrer dans un lieu spécifique donneurs d'ordre, fournisseurs, main d'œuvre et perspectives économiques.**

Egalement, la constitution de coopératives, notamment pour les artisans, permet, selon l'audition d'une coopérative d'artisans, d'éviter aux entrepreneurs la nécessité de consacrer du temps au pilotage des achats. Selon le site de la coopérative, le gain équivaut à 6h/Semaine par artisan. D'autres alternatives existent également, notamment en matière d'ETI, à l'image de plateformes collaboratives qui visent à mutualiser les moyens d'entreprise dans le bus d'augmenter leurs performances.

Il faut rappeler que les entreprises privées ne sont pas tenues à la même rigueur procédurale que les marchés publics. De fait, les critères insérés dans les appels d'offre peuvent s'adapter à une économie locale, notamment avec l'intégration et la pondération du facteur prix et du poids de la RSE.

Enfin, il ressort de l'intégralité des auditions que le CESER a pu mener que l'achat local ne trouvera sa concrétisation que dans l'affirmation ferme d'une politique volontariste visant à modifier les comportements des acheteurs.

**Le CESER encourage vivement les collectivités à redessiner les processus d'achat et de stimulation du tissu économique territorial afin qu'ils soient en adéquation avec les volontés affichées de promouvoir l'achat local.**

En synthèse, les propositions du CESER pour améliorer les pratiques des grands acheteurs en Normandie : L'approfondissement des pratiques d'allotissement pour permettre l'accès des TPE et PME Normandes aux marchés publics.

- L'insertion de clauses sociales et environnementales pour favoriser l'achat local, notamment via l'intégration du coût carbone du transport des marchandises ou du personnel, ou le temps d'intervention.
- Le renforcement de la connaissance mutuelle des acheteurs et des fournisseurs via l'organisation de rencontres entre agents économiques pour permettre la naissance de nouvelles opportunités.
- Un renforcement de la relation fournisseur-donneurs d'ordre via une coopération plus poussée.
- La constitution de clusters, pour concentrer dans un lieu spécifique donneurs d'ordre, fournisseurs, main d'œuvre et opportunités économiques.
- La spécialisation des acheteurs publics pour permettre un pilotage de la stratégie achat moins exclusivement centrée sur la sécurité juridique
- L'élargissement du dispositif « Impulsion Conseil » de la Région Normandie au financement d'action de conseil visant à favoriser l'accès des TPE aux marchés publics et favoriser une meilleure interaction entre TPE et collectivités.
- La communication accrue d'une volonté politique des acteurs publics afin de promouvoir l'achat local ainsi que la concrétisation de cette dynamique jusque dans les processus d'achat.

# Annexes

## Annexe 1 – Procédure de passation d'un marché public

Le processus d'achat public est jalonné par plusieurs étapes formalisées : La définition du besoin passe par la rédaction du dossier de marché public, la publicité de l'offre, la lettre de consultation, l'acte d'engagement, le cahier des charges, et enfin le projet de contrat. Au-delà de 40.000 euros<sup>10</sup>, deux procédures doivent être mises en place : La publicité et la mise en concurrence.

Le pouvoir adjudicateur est tenu de publier son marché dans un support adapté. Celui-ci peut être local, régional, national, voire européen en fonction du contenu et du montant du marché. La publicité doit être obligatoirement faite dans le Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics pour toute commande supérieure à 90.000€. Elle doit être faite obligatoirement dans le BOAMP et le Journal Officiel de l'Union Européenne pour les marchés de fourniture et de service au-delà de 214.000 euros en ce qui concerne les collectivités territoriales et les Etablissements Publics de soin, 139.000 euros en ce qui concerne l'Etat et les Etablissements Publics. En ce qui concerne les marchés de travaux, le seuil est fixé à 5.3 millions d'euros quelque soit l'acheteur.

Type de marché	Acheteur	Publicité non obligatoire	Publicité libre	Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un Journal d'Annonces Légales	Publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE
Fournitures et services	Etat et EP	En dessous de 40.000 euros	Entre 40.000 euros et 89.999,99 euros	De 90.000 à 138.999,99€	Au-delà de 139.000€
	Collectivités, EP locaux, EP de soins	En dessous de 40.000 euros	Entre 40.000 euros et 89.999,99 euros	De 90.000 à 213.999,99€	Au-delà de 214.000€
Travaux	Tout acheteur	En dessous de 40.000 euros	Entre 40.000 euros et 89.999,99 euros	De 90.000 à 5.349.999,99€	Au-delà de 5.350.000€

<sup>10</sup> A noter qu'au regard des conséquences économiques de la crise sanitaire, ce seuil est relevé à 70.000€ pour les marchés de travaux, et 100.000€ pour les marchés d'achat de denrées alimentaires dont la vente a été perturbée pendant la crise.

Vient ensuite l'étape de la mise en concurrence : Suite à la publication de l'annonce, les entreprises vont constituer et déposer leurs dossiers auprès de la collectivité avant la date et l'heure limite déterminée dans la publicité.

La collectivité procède ensuite à l'ouverture des plis constituant les offres avec une vérification formelle des pièces. La collectivité va ensuite analyser les critères, en classant et pondérant critères et sous-critères. Enfin, la collectivité choisira parmi le panel d'offres reçue celle qui sera « économiquement la plus avantageuse ». A noter que ce terme implique qu'il ne s'agit pas nécessairement de la moins chère, notamment en raison des critères environnementaux et sociaux que la collectivité peut choisir d'intégrer.

## **Annexe 2 - Réponse ministérielle à la Question n°24584 du 19 novembre 2019 publiée le 25 février 2020**

### **Texte de la question**

M. Benoit Potterie interroge M. le ministre de l'économie et des finances sur la possibilité d'instaurer un mécanisme de préférence locale pour l'attribution de marchés publics. Alors que le Gouvernement cherche à privilégier les circuits courts et à créer de nouvelles dynamiques d'activité dans les territoires, il est incongru que les communes et établissements publics de coopération intercommunale n'aient pas les outils pour privilégier les entreprises implantées localement dans l'attribution des marchés. Dans ce contexte, il lui demande de bien vouloir étudier la possibilité de modifier le droit des marchés publics dans le sens d'une prise en compte du critère géographique pour l'attribution des marchés publics.

### **Texte de la réponse**

L'accès des entreprises locales à la commande publique est une préoccupation majeure du Gouvernement. C'est un enjeu pour le développement économique des territoires et la croissance de nos petites et moyennes entreprises, qui représentent 99,9 % des entreprises françaises et 48,3 % de l'emploi salarié, et en particulier pour celles qui offrent des prestations de proximité. La promotion de l'achat local répond également à des préoccupations environnementales et écologiques. Sensibilisés à l'achat public durable, les acheteurs locaux cherchent en effet à réduire l'empreinte écologique de leurs achats en limitant le transport et les émissions de polluants à l'occasion de l'exécution de leurs marchés. Les principes constitutionnels de la commande publique et les principes de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services énoncés dans les traités de l'Union européenne font toutefois obstacle à la prise en compte d'un critère géographique dans l'attribution des marchés publics. Le juge européen et le juge administratif français censurent ainsi régulièrement les conditions d'exécution ou les critères d'attribution reposant sur l'origine des produits ou l'implantation géographique des entreprises et toute modification du droit des marchés publics en ce sens serait inconstitutionnelle et inconstitutionnelle. Pour autant, le code de la commande publique offre déjà aux acheteurs des outils leur permettant de faciliter l'accès des entreprises locales à leurs marchés, notamment par une définition claire de leurs besoins, par la pratique du sourçage, en allotissant leurs marchés de telle sorte que les PME puissent y accéder, ou encore en recourant à des mesures de publicité permettant de toucher les opérateurs économiques susceptibles d'être intéressés. De même, au stade de l'attribution des marchés, les acheteurs peuvent se fonder sur des critères tels que le développement des approvisionnements directs ou les performances en matière de protection de l'environnement. Il leur est ainsi possible, par exemple, d'apprécier la qualité des offres au regard de l'effort de réduction de gaz à effet de serre notamment pour le transport des fournitures ou les déplacements des personnels. La rapidité d'intervention d'un prestataire peut également être un critère de choix autorisé, pour autant qu'il reste justifié au regard du marché public. Conscient des contraintes particulières pouvant peser sur les PME candidates aux marchés publics, le Gouvernement a souhaité donner un nouvel élan à la

simplification des procédures de passation des marchés. Le seuil en-deçà duquel il est possible de conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables a ainsi été relevé de 25 000 € à 40 000 €. Cet assouplissement des procédures, qui s'inscrit dans une démarche de confiance dans les décideurs publics, devrait faciliter l'utilisation des marchés de faible montant au service de l'économie et du développement durable. Elle devrait notamment permettre de renforcer le tissu économique des territoires en facilitant la conclusion des marchés avec des PME. Afin de faciliter l'appropriation de ces outils et sécuriser leur utilisation par les acheteurs, le Gouvernement est engagé dans une démarche d'information et d'accompagnement. Le ministère de l'agriculture a ainsi publié le guide « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » et un « Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique » a également été élaboré par l'observatoire économique de la commande publique.



---

## Liste des sigles

---

APUL	.....	Administrations Publiques Locales
CPAM	.....	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
ECN	.....	Emballage Conditionnement Normand
ODAL	.....	Organismes Divers d'Administration Locale
PME	.....	Petites et Moyennes Entreprises
RSE	.....	Responsabilité Sociétale de l'Entreprise
SDIS	.....	Service Départemental d'Incendie et de Secours
TPE	.....	Très Petites Entreprises
UGAP	.....	Union des Groupements d'Achats Publics

## Références bibliographiques :

### Rapports

- Association des Directeurs et Responsables Achats, Médiation des Entreprises, BuyYourWay : Impacts présents et futurs de la Covid-19 sur les chaînes d'approvisionnement et les pratiques achats : Retours d'expérience et enseignements pour l'avenir, Juin 2020
- Assemblée Nationale : Rapport d'information sur les relations entre les grands donneurs d'ordre et les sous-traitants dans les filières industrielles – 2019
- BCG & EPE : Construire une relance durable, Juillet 2020
- CAN-PwC : Relocalisation des achats stratégiques, Restitution du partenariat PwC – CAN, 09 juillet 2020
- Direction des Affaires Juridiques : Etudes sur les pratiques des acheteurs en matière d'accès des TPE/PME à la commande publique, d'achats innovants et d'achats durables, Juin 2020
- Direction Régionale des Finances Publiques de Haute Normandie et du Département de la Seine-Maritime
- INSEE Dossier Normandie – Portrait de la Normandie, Septembre 2017
- Ministère de l'Economie et des Finances : Guide pratique – L'achat public innovant, 2019
- Observatoire Economique de la Commande Publique : Guide Pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la Commande Publique, 2019
- Sénat, Rapport d'information n°82 de M. Matrial BOURQUIN : Passer de la défiance à la confiance : Pour une commande publique plus favorable aux PME

### Etudes

- Ageron, Blandine, & Alain Spalanzani. « Perceptions et réalités du développement durable dans les entreprises françaises. Le point de vue de l'acheteur », *Revue française de gestion*, 2010
- Asselineau, Alexandre & Cormarias, Anne. "Entreprises et territoire, architectes conjoints d'un développement local durable", *Management & Avenir*, 2010
- Mouhoud, El Mouhoub. *Mondialisation et délocalisation des entreprises*. La Découverte, 2008
- Quairel-Lanoizelée, Françoise. "Intégrer la dépendance de la PME à l'égard des apporteurs de ressources" in Courrent, Jean-Marie. "RSE et développement durable en RSE. De Boeck Supérieur, *Petites entreprises et entrepreneuriat*", 2012
- Ramirez, Rafael; McGinley, Ciaran & Churchhouse, Steve. *Why Investing in Procurement makes Organizations More Resilient*, 2020

### Décisions

- Conseil d'Etat, 5 janvier 2011