



Ecole de Gestion de l'Université de Liège

CAHIER DE RECHERCHE / WORKING PAPER

***La participation et l'accès des PME aux marchés publics:
approche quantitative et qualitative***

Didier Van Caillie, Michèle Pichot, Edith Houba et Sarah Santin

March 08 / N° 200803/02

La participation et l'accès des PME aux marchés publics : approche quantitative et qualitative

Synthèse de l'étude réalisée par :

Didier Van Caillie, Professeur, HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège

Michèle Pichot, Assistante, HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège

Edith Houba, Assistante, Assistante, HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège

Sarah Santin, Chercheuse, HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège

Pour le compte du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie



31 mars 2008

1. Introduction

La recherche "Participation et accès des PME aux marchés publics : approche quantitative et qualitative" dont la présente note constitue la synthèse est réalisée dans le cadre du cahier des charges 2006/S2/E5/TKO_APM de l'appel d'offres lancé par le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie. Le lecteur intéressé peut obtenir auprès de ce dernier le rapport complet de l'étude, disponible uniquement en français.

Ce cahier des charges concerne la réalisation d'une étude relative à la participation des PME aux marchés publics soumis par les autorités belges (dimension quantitative) ainsi qu'aux difficultés que ces entreprises rencontrent pour accéder à ces marchés (dimension qualitative). Il a pour objectif final la réalisation d'une étude visant à fournir aux pouvoirs publics des arguments solides permettant d'orienter la politique fédérale en vue d'assurer un accès aisé des PME aux appels d'offres des pouvoirs publics et d'assurer une participation harmonieuse des petites, moyennes et grandes entreprises aux marchés publics.

L'objet de cette étude implique de préciser au préalable les contours de quatre notions, à savoir celles de PME, de marché public, de participation et d'accès.

- La notion de **PME** retenue est extraite de la recommandation C(2003)/1422 du 6 mai 2003 émise par la Commission Européenne et considère comme PME les entreprises qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros.
- La notion de **marché public** est celle décrite par l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.
- La notion de **participation** à un marché public implique de prendre en considération toute PME désireuse de se porter candidate à un marché public soumis par un pouvoir public adjudicateur, qu'elle matérialise effectivement ce désir en remettant une offre en réponse à un appel d'offres particulier ou qu'elle en reste au stade de l'intention non concrétisée par la remise d'une offre écrite.
- La notion d'**accès** à un marché public couvre quant à elle deux aspects :
 - D'abord, la prise de connaissance par le dirigeant d'une PME de l'existence d'un appel d'offres public auquel il serait susceptible de répondre : il s'agit en l'espèce d'une problématique d'obtention d'une information pertinente adaptée aux besoins du dirigeant de PME, dans le contexte plus large et intégralement réglementé de la publicité des appels d'offres publics.
 - Ensuite, l'ensemble des formalités et contraintes contractuelles à rencontrer lorsque une PME souhaite introduire une offre conforme en réponse à un appel d'offres particulier (exigences et attestations administratives, financières, fiscales et sociales, qualifications techniques et garanties financières à fournir).

L'étude réalisée repose sur un paradigme dominant : en raison de leur volume et de leur nature, les marchés publics sont susceptibles de constituer un vecteur de développement important pour les PME et de ce fait, le marché public peut être vu à la fois comme un outil de politique

économique permettant de guider et d'orienter le développement économique d'un pays ou d'une région et comme un simple outil administratif, juridique et technique permettant aux pouvoirs publics de rencontrer les besoins de la communauté au travers de la passation de marchés publics.

Ce paradigme dominant permet dès lors de formuler les hypothèses de travail suivantes, qui sont testées tout au long de l'étude :

- H1 : l'ampleur des commandes publiques pourrait offrir aux PME une assise plus large, grâce essentiellement à un chiffre d'affaires plus important, leur permettant ainsi d'atteindre une taille critique suffisante pour rivaliser avec leurs concurrents sur la scène internationale.
- H2 : la nature exigeante des marchés publics pourrait inciter les PME (surtout les plus innovantes) à investir davantage dans la R&D pour répondre efficacement aux besoins des autorités.
- H3 : l'importance de la participation des PME aux différents marchés publics lancés par les autorités belges serait déterminée, dans une perspective contingente, par 3 types de facteurs de nature psychologique, liés au formalisme des marchés et liés à la nature intrinsèque des marchés qui font l'objet d'un appel d'offres.

2. Méthodologie de l'étude

Pour mener à bien cette étude, la méthodologie suivante, qui combine une approche exploratoire quali-quantitative et une approche de validation purement qualitative, est mise en oeuvre au travers de trois phases de recherche successives :

- D'abord, une analyse documentaire est réalisée et porte sur une exploration systématique des initiatives internationales menées à un niveau global en vue de favoriser la participation des PME aux marchés publics. Cette analyse repose sur l'identification et la compilation de sources documentaires existantes, tant dans le champ des publications scientifiques que dans le champ des publications et rapports de consultance ou des documents de vulgarisation économique. Les expériences de la France, du Canada et des Etats-Unis sont notamment examinées avec, pour ce dernier pays, une attention particulière consacrée aux mesures contenues dans le Small Business Act.
- Ensuite, il est procédé à une évaluation quantitative de l'importance des marchés publics sur base d'une part, d'une exploitation des rares données statistiques publiques existantes et d'autre part, des quelques études statistiques macro-économiques (souvent anciennes) et des rares rapports de recherche disponibles.
- Enfin, une évaluation quantitative et qualitative de la participation effective des PME belges aux marchés publics est réalisée, sur base d'une approche statistique par sondage auprès d'un échantillon de 456 PME représentatif du tissu des PME au sens de la présente recherche (dont 65 PME innovantes) et d'un échantillon de 144 donneurs d'ordre publics, tous régimes linguistiques confondus.
 - La représentativité de ces échantillons est contrôlée pour différentes variables (situation géographique, secteur d'activité, catégorie de marchés publics, taille de l'entreprise).

- Cette évaluation repose sur l'usage d'un questionnaire de 8 pages, comprenant des questions portant d'une part sur la participation effective des PME aux marchés publics (fréquence de participation, volumes monétaires concernés, emplois générés) et d'autre part sur l'identification des facteurs contingents économiques, sociaux, administratifs, juridiques, contextuels et industriels qui favorisent ou freinent la participation des PME à de tels marchés.
- Cette double évaluation qualitative et quantitative est étayée par une approche de validation menée auprès d'experts externes et débouche sur dix propositions de solutions opérationnelles et légales pour faciliter et améliorer l'accès et la participation des PME aux marchés publics.

3. Enseignements quantitatifs relatifs à l'importance des marchés publics

3.1 Selon les données macro-économiques disponibles

La mesure de l'importance quantitative relative prise par les marchés publics dans l'économie peut s'effectuer à trois niveaux : le niveau de chaque pays envisagé individuellement, le niveau des régions et sous-régions qui composent chaque pays et le niveau des donneurs d'ordre individuels. Chacune de ces démarches implique de disposer d'un outil statistique exhaustif, performant et régulièrement contrôlé pour déboucher sur des résultats crédibles et pertinents.

En Belgique comme dans le reste de l'Union européenne, voire au niveau mondial, la question de la mesure statistique exacte de l'ampleur et de l'impact des marchés publics en termes d'emploi se heurte à la relative faiblesse de l'outil statistique disponible, tant au niveau macro-économique qu'au niveau micro-économique. Par ailleurs, lorsqu'elles existent, il n'est généralement pas possible d'avoir un accès public à ces données, qui ne font l'objet d'aucune publication officielle par l'un ou l'autre des organismes statistiques présents en Belgique.

Au niveau européen, seuls des chiffres globaux relatifs à l'année 2002 sont disponibles. Ainsi, la Commission européenne évalue le montant total des marchés publics émis en Europe en 2002 à 1.500 milliards EUR, ce qui représente 16,3 % du Produit Intérieur Brut de l'Union européenne de l'époque. La Commission constate par ailleurs que ce pourcentage est resté remarquablement stable durant les 8 années précédentes, même si l'importance des marchés publics varie considérablement d'un Etat à l'autre, allant de 11,9 % du PIB en Italie à 21,5 % aux Pays-Bas. Depuis lors, les statistiques officielles européennes font défaut.

Dans ce contexte et pour le niveau d'analyse que constitue l'Etat fédéral belge, seule une approche macroéconomique inductive est développée dans le cadre de notre recherche, car elle apparaît comme la seule à être réaliste et réalisable compte tenu des données statistiques publiques mises à notre disposition.

La figure 1 qui en résulte propose une fourchette d'estimation pour la Belgique du volume financier représenté par les marchés publics et de leur impact en termes d'emplois générés. Plusieurs valeurs hypothétiques de part du PIB belge imputable à ces marchés sont ainsi appliquées aux données macro-économiques belges de PIB et d'emploi pour l'année 2007, soit respectivement 320 milliards EUR et 4.356.500 unités.

Si l'hypothèse que la part du PIB imputable aux marchés publics s'établit à hauteur de 12,5 % est maintenue, ceci conduit à estimer à près de 40 milliards EUR l'ampleur des marchés publics passés par des donneurs d'ordre publics belges et à près de 550.000 le nombre d'emplois directs et indirects que ces marchés génèrent dans l'économie belge.

Part du PIB imputable aux marchés publics	Volume financier (milliard EUR)	Emplois générés
10 %	32,0	435.650
11 %	35,2	479.215
12 %	38,4	522.780
13 %	41,6	566.345
14 %	44,8	609.910
15 %	48,0	653.475
16 %	51,2	697.040
17 %	54,4	740.605
18 %	57,6	784.170
19 %	60,8	827.735
20 %	64,0	871.300

Figure 1 : Estimation de l'impact des marchés publics belges en termes financiers et en termes d'emplois générés en fonction de la part relative du PIB (niveau 2007) qu'ils représentent

3.2 Selon l'enquête menée auprès des PME et des donneurs d'ordre

Les enseignements qui résultent des enquêtes menées auprès des dirigeants de PME et des donneurs d'ordre mettent en lumière un ensemble d'éléments intéressants, dont les principaux sont à présent détaillés. Le lecteur doit toutefois garder à l'esprit que, bien que issus d'un processus d'enquête statistiquement pertinent, ces éléments ne reflètent que la partie la plus communément partagée d'une réalité extrêmement complexe et diversifiée et que les données issues de cette enquête doivent donc toujours être interprétées avec les nuances qui s'imposent.

● L'expérience des dirigeants de PME

Il ressort des réponses apportées par les dirigeants de PME interrogés que une PME sur cinq n'a pas participé à un seul marché public au cours de la dernière année mais aussi que 38 % des PME participent à plusieurs types de marchés publics (fournitures, services et travaux conjointement), le plus souvent en associant une activité de service à leur activité principale. Quant aux marchés les plus visés, il s'agit respectivement des marchés de fournitures (une PME sur trois), des marchés de service (une PME sur quatre) et enfin des marchés de travaux (une PME sur cinq).

Il en ressort également que soit la PME n'a visé qu'un seul marché, soit elle en a visé un grand nombre (en moyenne, 10), ce qui met en exergue des marchés publics proposés à la fois à des candidats occasionnels et simultanément à des candidats très expérimentés.

L'enquête réalisée laisse par ailleurs apparaître un taux de réussite moyen très élevé (de plus de 85 %) lorsqu'une PME participe à un marché public. Ce chiffre doit toutefois être analysé avec prudence, car il est vraisemblable qu'un biais d'échantillonnage existe dans la mesure où les dirigeants de PME qui obtiennent de fréquents succès dans leur candidature à un marché public sont naturellement enclins à participer davantage au type d'enquêtes qui leur était proposé.

Quant au taux de succès des soumissions par type de marchés, il est, pour les données de l'enquête, de 88.76 % pour les marchés de travaux, de 85.71 % pour les marchés de services et de 83.45 % pour les marchés de fournitures : les PME candidates à un marché public l'emportent donc quasi dans 5 cas sur 6 et leur niveau d'expérience souvent élevé leur permet de limiter au maximum le risque de non-sélection.

En termes de chiffre d'affaires, il apparaît que 30 % des PME interrogées n'ont pas généré de chiffre d'affaires grâce aux marchés publics, qu'une PME sur cinq a généré moins de 250 000 EUR de chiffre d'affaires via ces marchés et qu'une PME sur dix a généré entre 250 000 EUR et 500 000 EUR de chiffre d'affaires. La part globale estimée du chiffre d'affaires réalisé par les PME interrogées grâce aux marchés publics s'élève en moyenne à 15.64 %, avec un écart-type de 25 %. De ce chiffre d'affaires, une part très faible est sous-traitée par les PME interrogées à d'autres entreprises, puisque la moyenne du chiffre d'affaires réalisé grâce aux marchés publics et qui est sous-traitée à d'autres entreprises s'élève à 5.32 %, avec un écart-type de 13.26 %. Ceci nous amène donc à estimer en moyenne, pour les PME de notre échantillon, la part du chiffre d'affaires due aux marchés publics à près de 20 % (15.64 % réalisé en direct et 4.10 % réalisé de manière indirecte, soit donc 19.74 %), les $\frac{3}{4}$ de ce chiffre d'affaires étant imputable à la participation directe aux marchés publics.

Quant à l'impact sur l'emploi, il est nul dans un cas sur deux dans la mesure où les travailleurs impliqués dans la réalisation des marchés publics auraient été affectés à d'autres contrats sans aucune difficulté pour les dirigeants des PME interrogées, il est de un emploi dans une PME sur 20, il est de deux ou trois emplois dans une PME sur 10, il se situe entre 4 et 10 emplois dans une PME sur 8 et est de plus de 10 emplois dans une PME sur 20.

● *L'expérience des donneurs d'ordre*

L'importance de la participation des PME aux appels d'offres lancés par les donneurs d'ordre publics belges est très difficile à apprécier au départ des rares informations statistiques que les donneurs d'ordre publics interrogés ont pu fournir.

En termes de candidature aux marchés publics émis par les donneurs d'ordre publics belges, il apparaît toutefois que les PME représentent $\frac{3}{4}$ des offres soumises en réponse globalement à l'ensemble des appels d'offres lancés par les donneurs d'ordre belges. Quant aux petites entreprises de moins de 20 personnes, elles représentent un peu plus de la moitié des offres.

En termes d'attributions de marchés, il apparaît que, globalement, 65 % des marchés sont considérés comme attribués à des PME (chiffre est tout à fait comparable aux données publiées par l'Observatoire des PME en France) et que la moitié est même attribuée à de petites entreprises.

La taille du marché apparaît être un élément déterminant expliquant l'attribution ou non du marché à une PME : un marché de moins de 250 000 EUR sur deux est attribué à une PME, voire à une petite entreprise, alors qu'un marché de plus de 250 000 EUR sur quatre seulement est attribué à une PME et un sur cinq est attribué à une petite entreprise. Par différence, ceci conduit à estimer à 3 sur 4 les marchés de moins de 67 000 EUR attribués à des PME.

Enfin, en termes d'impact indirect des marchés publics octroyés aux grandes entreprises sur les PME via le jeu de la sous-traitance, il apparaît que les donneurs d'ordre estiment globalement à $\frac{1}{3}$ la part des marchés octroyés à de grandes entreprises repris en sous-traitance par des PME et

à un peu plus d'un quart la part reprise spécifiquement par de petites entreprises. La situation apparaît toutefois très différenciée selon le type de marchés concernés : quasiment totalement absente des marchés de service, la part sous-traitée à des PME atteint 60 %, sur base des estimations des donneurs d'ordre interrogés, pour les marchés de travaux (et 40 % au bénéfice des petites entreprises).

Par ailleurs, plus la taille du marché est importante, plus la part sous-traitée à des PME ou des petites entreprises est élevée : si elle atteint 38 % pour les PME et 35 % pour les petites entreprises en ce qui concerne les marchés de moins de 250 000 EUR, elle est estimée à 44 % et 40 % respectivement pour les marchés de plus de 250 000 EUR.

4. Enseignements qualitatifs de l'étude réalisée

4.1. Enseignements majeurs

Au terme de nos investigations, il nous paraît d'abord que, en matière de participation et d'accès des PME aux marchés publics, la question de base n'est pas tant de savoir comment accroître le taux de participation des PME aux marchés publics et comment faciliter l'accès des PME à ces marchés que de savoir "Comment faire en sorte que les PME qui ne participent pas actuellement aux marchés publics décident un jour d'y soumissionner ?".

Quant à la question de la participation effective des PME aux marchés publics émis par les donneurs d'ordre publics belges, elle nous paraît essentiellement éclairée par les enseignements principaux suivants.

- ***Un cadre légal et réglementaire adéquat***

Le dirigeant de PME soucieux de soumissionner à un marché public est aujourd'hui confronté à un cadre légal et réglementaire adéquat mais dont les opportunités sont souvent mal exploitées ou mal perçues par les donneurs d'ordre. En effet, le cadre légal et réglementaire belge actuel (qu'il émane de la Loi du 24 décembre 1993 mais plus encore des Lois du 15 et du 16 juin 2006 et de leurs arrêtés de mise en œuvre respectifs) est suffisamment précis, riche et diversifié pour apporter des solutions pragmatiques, concrètes et rapides aux différents problèmes (gestion de trésorerie, transparence des marchés, espaces de liberté permettant l'innovation et la créativité, ...) mis en avant par les dirigeants de PME et les donneurs d'ordre lorsqu'ils considèrent l'accès des PME aux marchés publics.

Ce cadre légal autorise par exemple le versement d'acomptes en contrepartie de parties de contrats publics déjà achevées et l'intégration de clauses de révision des prix dans le cadre de contrats publics de longue durée, ce qui contribue à alléger les problèmes de trésorerie éventuels de la PME. Il permet par ailleurs de réduire l'incertitude technique liée au marché en lui-même, par exemple en autorisant la prise en considération d'aléas techniques ou environnementaux dans la fixation de la durée du contrat, en organisant les voies de recours contre une décision administrative injustifiée ou abusive ou en imputant à présent de droit un intérêt légal en cas de retard de paiement de la part du donneur d'ordre.

L'étendue exacte des possibilités de ce cadre légal et réglementaire nous est toutefois apparue comme étant perçue ou connue de manière non uniforme par les donneurs d'ordre. Notamment, l'existence d'une dichotomie très forte entre des donneurs d'ordre très expérimentés en matière de marchés publics et qui disposent de ressources humaines nombreuses et qualifiées pour gérer et

administrer leurs marchés publics, et des donneurs d'ordre occasionnels, trop peu expérimentés ou formés aux mécanismes dans ce domaine, nous semble être à l'origine d'une part essentielle du problème de sous-utilisation du potentiel de ce cadre légal et réglementaire.

- *Une décision de participer à un marché public dictée par son attractivité économique*

Au plan économique, la problématique "PME et marchés publics" met en relation un ensemble de demandeurs, les multiples donneurs d'ordre belges et européens, qui sont représentés par des mandataires (fonctionnaires de l'Etat à quelque niveau que ce soit ou agents des donneurs d'ordre), et un ensemble d'offres potentiels, chacun avec leurs spécificités propres (notamment en termes de taille et donc de ressources humaines, financières, techniques et immatérielles), les premiers faisant un appel aux seconds via les mécanismes du marché public pour que des besoins servant la collectivité au sens large soient remplis.

La démarche relationnelle qui s'établit entre offreur et demandeur est donc une démarche de type "pull" : les appels d'offres émanent des donneurs d'ordre pour être adressés tous azimuts vers le marché des offres potentiels, dans le respect des principes fondamentaux de transparence, d'égalité de tous devant les marchés et de contribution au bien-être collectif qui guident les modes de passation des marchés publics, quel que soit le niveau de pouvoir concerné.

Les offres potentiels traitent alors ces demandes avec le même raisonnement économique que celui qu'il adopte à l'égard des demandes venant du secteur privé ou du secteur associatif ou non-marchand : un appel ne sera pris en considération et ne fera l'objet d'une offre précise et circonstanciée que si le contrat qui concrétisera peut-être l'offre est créateur de valeur économique pour l'entreprise qui soumissionne, donc si sa rentabilité marginale escomptée est positive. Dans la quasi totalité des cas, la nature de cette création de valeur est purement financière et une soumission n'est rentrée que si la probabilité qu'elle permette de consolider la rentabilité du soumissionnaire et l'emploi qu'il génère au travers de la consolidation de son chiffre d'affaires est élevée. Beaucoup plus marginalement, une soumission est rentrée lorsque l'obtention éventuelle du contrat permet à l'entreprise bénéficiaire un gain de notoriété ou d'expérience qu'elle pourra rentabiliser ultérieurement.

Quant à la rationalité de la décision économique finale qui sera prise (décision d'octroi du marché pour le donneur d'ordre, décision de soumissionner à une demande des pouvoirs publics pour la PME), elle dépend d'un certain nombre de facteurs contingents. Selon notre modélisation de ces facteurs contingents, le **donneur d'ordre public** voit sa décision de proposer, puis d'octroyer un marché, déterminée d'abord par des contingences liées à sa mission de service public (fournir un service de qualité aux citoyens, préserver, moderniser ou accroître l'infrastructure publique, assurer le fonctionnement des services de l'Etat au sens large...) mais aussi déterminée par des contingences de nature plus politiques, liées au fait que le pouvoir de décision au sein de ces donneurs d'ordre est mis dans les mains d'acteurs qui y siègent en fonction de leur représentativité politique.

Le **représentant du donneur d'ordre** chargé de mettre en oeuvre le lancement, la passation et le suivi des marchés au nom et pour le compte de l'organisme qu'il représente, voit quant à lui son action déterminée par deux types de contingences différentes : d'une part, sa volonté de mener son action dans les "règles de l'art", tant au plan fonctionnel qu'au plan éthique (volonté de professionnalisme) et d'autre part, sa volonté de mener cette action à bien tout en minimisant son risque personnel (souci de sécurité) et notamment, le risque de se voir imputer une erreur, une faute..., pouvant entraîner des poursuites administratives, voire pénales.

Enfin, l'**entreprise** qui soumissionne à un marché public (et notamment la PME désireuse de soumissionner à un tel marché) agit sous l'effet de deux facteurs contingents majeurs, à savoir d'une part, comme déjà évoqué, sa volonté de dégager une rentabilité marginale positive du projet que constitue la soumission (toujours aléatoire) à un marché public et d'autre part, l'ampleur et la disponibilité des ressources financières, humaines, techniques, voire immatérielles qui seront nécessaires à la conduite du contrat à bonne fin. La disponibilité des ressources financières, donc de la trésorerie, nécessaire à la bonne conduite du contrat est alors la préoccupation principale au sein de la PME, dans la mesure où cette ressource est, et de loin, sa ressource la plus rare et donc la plus précieuse.

Deux éléments additionnels, fondamentalement transversaux, vont en outre influencer la logique d'action et de décision de l'ensemble des acteurs impliqués dans la relation « PME / marché public » et ces deux facteurs vont exercer un effet freinant sur cette logique d'action. Il s'agit en l'occurrence des facteurs temps et médiatisation :

- Le facteur temps : chaque acteur de cette relation souhaite voir le contrat arriver à son terme et à bonne fin dans le délai le plus bref possible mais se heurte à un cadre légal et administratif précis, rigoureux, complexe dont le respect n'est guère compatible avec une logique d'action de court terme, au contraire. Or, la rigueur et la complétude de ce cadre légal et réglementaire et le respect de ce cadre par l'ensemble des parties à la relation « PME / marché public » constituent la meilleure garantie d'objectivité du processus d'attribution d'un marché public et sont de ce fait indispensables à la bonne fin de tout marché public. L'ensemble des acteurs concernés par un marché public va donc constamment osciller entre une volonté d'action à court terme et une contrainte d'action à moyen et long terme, d'où l'apparition de freins temporels qui complexifient le bon déroulement du marché.
- Le facteur médiatisation : cet élément contextuel prend plus ou moins d'importance selon le moment et le lieu où est lancé un marché public. La mise en lumière de dysfonctionnements dans les modes de passation et de déroulement de marchés publics largement médiatisés au cours des dernières années a en effet fait émerger un double frein mental : d'une part, bon nombre de dirigeants de PME (et surtout ceux qui sont peu familiarisés avec les marchés publics) ont soit perdu confiance dans le mode de gouvernance des marchés publics, soit craignent de se voir confrontés à un projet dont ils ne peuvent plus maîtriser les éléments moteurs si la bonne régularité d'un marché devait être contestée, à tort ou à raison, et si une médiatisation importante de ce marché se faisait jour ; d'autre part, les décideurs politiques et les fonctionnaires qu'ils ont mandatés, interpellés par la médiatisation qui a entouré quelques cas récents de marchés publics et par les conséquences juridiques ou administratives qui en ont résulté, adoptent logiquement un comportement d'extrême prudence, respectant au pied de la lettre la forme du cadre réglementaire plutôt que son esprit. De ce fait, les procédures de passation de marché ont eu tendance à s'allonger au cours des derniers mois et la rigueur

de la lettre du cadre réglementaire a eu tendance à s'imposer face à l'esprit d'ouverture et de liberté qui le caractérisent pourtant.

- *Des acteurs fortement discriminés*

La confrontation de l'univers des donneurs d'ordre et de celui des PME a donné naissance, au fil des ans, à un ensemble d'acteurs extrêmement discriminés, qui présentent des niveaux d'expérience et des degrés de professionnalisation extrêmes.

Si nous considérons l'univers des **PME**, nous y identifions un ensemble relativement restreint d'entreprises qui ont acquis l'expérience des marchés publics depuis très longtemps et qui ont intégré cette pratique à leur "Business Model" : elles disposent d'un tissu relationnel actif, maîtrisent les termes et les concepts juridiques et techniques, maîtrisent les mécanismes administratifs.... Globalement, ces acteurs ne sont pas désireux de voir se modifier le cadre légal, réglementaire et administratif actuel, car ils le maîtrisent bien et le considèrent comme globalement adapté à leurs préoccupations générales. Ils sont par contre soucieux de facilités additionnelles d'information (être mieux informés et sous une forme adaptée à leurs besoins de traitement rapide de l'information des appels d'offres qui les intéressent et surtout de leurs cahiers des charges) et de facilités administratives (notamment via les techniques de "E-Procurement"). Nous identifions par ailleurs dans cet univers un autre ensemble, très important, fait de PME qui soit n'ont pas conscience du fait que des marchés publics existent dans leur secteur d'activité, soit ont connu une mauvaise expérience dans le passé en soumissionnant à un marché public et "ne veulent plus en entendre parler", soit ont un a priori très négatif portant sur le mode de gouvernance des marchés publics ou sur leurs perspectives de rentabilité.

Si nous envisageons l'univers des **donneurs d'ordre**, une dichotomie semblable apparaît entre d'une part, les donneurs d'ordre expérimentés qui lancent annuellement plusieurs dizaines d'appels d'offres pour tous types de marché et qui ont formé un ensemble organisé de fonctionnaires expérimentés et régulièrement formés aux avancées légales et administratives en matière de marchés publics, et d'autre part, les donneurs d'ordre peu expérimentés ou occasionnels, qui ne lancent que quelques appels d'offres annuellement, souvent identiques, et qui ne disposent pas d'un ensemble organisé de fonctionnaires dont la passation des marchés publics est la seule mission.

Si nous examinons l'univers des **secteurs** enfin, une telle dichotomie apparaît à nouveau. D'une part, il y a le secteur de la construction et de ses métiers et sous-métiers, extrêmement organisé et structuré en une multitude de fédérations professionnelles qui agissent de concert pour défendre les intérêts de leurs métiers respectifs et du secteur dans son ensemble. Ce secteur a intégré depuis longtemps la pratique des marchés publics comme un élément majeur de son "Business Model", avec, comme point d'orgue de cette stratégie, le développement du mécanisme de l'agrégation des entrepreneurs reconnu comme fort efficace à la fois par les entrepreneurs et par les donneurs d'ordre. D'autre part, il y a les autres secteurs, parfois très peu formalisés en termes de représentations professionnelles (notamment dans le cas des secteurs émergents, à haute technologie ou à forte intensité immatérielle) et qui sont relativement peu sensibles à la problématique des marchés publics car ces derniers ne sont en fait pratiqués que par les acteurs les plus importants de chaque secteur (essentiellement de grandes entreprises au sens de la présente étude) vu la taille généralement très importante des marchés publics proposés (le plus souvent, des marchés de volume de produits fortement standardisés, qu'il s'agisse de fournitures, d'habillement, de services...) : les PME y sont relativement peu présentes sur les marchés publics, à quelques rares exceptions près de PME qui ont totalement intégré la participation aux marchés publics dans leur "Business Model".

4.2. Enseignements secondaires

Les enseignements secondaires suivants méritent également d'être pointés.

- *Les marchés publics constituent un réservoir potentiel de chiffre d'affaires pour consolider le développement des PME difficile à mesurer*

Notre recherche documentaire montre en effet que les marchés lancés par les pouvoirs publics, en Belgique ou ailleurs dans le monde, représentent réellement un réservoir potentiel important de chiffre d'affaires susceptible de consolider l'emploi ou d'assurer le développement au sein des PME. Force est toutefois de constater que l'outil statistique actuellement disponible en Belgique pour mesurer l'importance exacte des marchés publics, leurs caractéristiques et l'ampleur de la participation réelle des PME à ces marchés est faible et ce, bien que la loi du 24 décembre 1993 et l'Arrêté Royal du 26 février 2002 prévoient explicitement de compléter plusieurs questionnaires à finalité statistique dès qu'un donneur d'ordre souhaite émettre un cahier des charges relatif à un marché public.

- *L'absence d'un modèle unique de la PME susceptible de soumissionner à un marché public*

Au vu des enseignements de nos enquêtes de terrain, nous constatons qu'il n'y a pas de modèle unique de la PME susceptible d'être pris en considération en vue de l'élaboration d'une stratégie unique visant à promouvoir la participation des PME aux marchés publics et ce, en raison de la multiplicité des facteurs qui influencent directement ou indirectement la taille de la PME (son secteur d'activité, sa technologie, la nature de ses marchés...) et donc qui déterminent l'ampleur de son portefeuille de ressources disponibles (financières, humaines, techniques et technologiques).

Le monde de la PME, compte tenu de la diversité de ses caractéristiques et des caractéristiques des entrepreneurs qui les animent, reste extrêmement hétérogène et la forte implication

quotidienne du dirigeant de la PME dans ses activités opérationnelles (surtout si elle est petite) a pour conséquence néfaste qu'il n'a pas ou n'arrive pas à prendre le temps de prospecter et d'investir dans les marchés publics. De ce fait, il réagit généralement aux appels d'offres et ne les anticipe donc pas et, bien souvent, il y réagit tard, voire trop tard. Par ailleurs, son rôle prépondérant au sein de son entreprise ne lui permet généralement pas de gérer des formalités administratives supplémentaires. Ces dernières sont alors susceptibles d'être déléguées mais son organisation ne lui permet généralement pas d'absorber des ressources humaines supplémentaires car elles sont déjà surchargées au sein de la PME.

- *Une attractivité des marchés publics différente selon le type de marché concerné*

Il ressort de notre analyse que l'attractivité des marchés publics se présente de manière extrêmement différenciée aux yeux des dirigeants de PME selon le type de marchés concerné.

Ainsi, les marchés de travaux apparaissent davantage aptes à s'ouvrir au monde de la PME que les autres marchés, notamment en raison du mécanisme d'agrégation des entrepreneurs qui y a été mis en place. Celui-ci permet en effet de réduire de manière significative le formalisme des garanties à fournir, d'attester l'expertise et l'expérience de l'entreprise candidate aux yeux des donneurs d'ordre et, s'il est conçu comme un mécanisme assurant la qualité des processus mis en œuvre pour fonctionner au sein de la PME, de donner un niveau de garantie raisonnable quant à la capacité de la PME à atteindre les objectifs techniques qui lui sont fixés en mettant en œuvre des modes de fonctionnement de qualité.

Par ailleurs, les marchés les plus petits, et notamment ceux qui ne font l'objet ni d'un cahier des charges précis (par exemple dans le cadre d'un appel à concours), ni d'une procédure de publicité, sont davantage susceptibles de susciter l'intérêt des très petites entreprises lorsqu'elles sont informées de leur existence. Il ressort en effet de nos enquêtes de terrain que les petites entreprises s'aventurent rarement sur des marchés de plus de 250 000 EUR : fort logiquement (mais il est important de le rappeler), plus la taille du marché est importante, moins la PME est présente et les marchés les plus importants ne motivent guère que l'intérêt des moyennes entreprises ou de PME qui sont filiales de groupes industriels importants.

La participation de la PME sensu lato aux marchés publics est par ailleurs souvent fonction de sa proximité géographique, linguistique et enfin culturelle avec le Pouvoir Public adjudicateur : plus cette proximité est grande sur ces trois dimensions respectives, plus la probabilité de participation à un marché public est élevée.

- *Les PME innovantes ont un comportement spécifique en matière de marchés publics*

Si nous prenons enfin en considération le cas des PME innovantes, nous constatons qu'elles sont relativement peu présentes dans les marchés publics, qu'elles traitent souvent ces marchés comme elles traitent les appels à projet des programmes de recherche belges ou européens et que leur degré d'implication dans les marchés publics dépend essentiellement du niveau de maturité de leur recherche technologique.

Nous constatons ainsi qu'une distinction doit être faite entre les entreprises innovantes selon qu'elles effectuent essentiellement de la recherche pure (dite fondamentale) ou de la recherche appliquée (dite finalisée) et qu'un continuum peut être tracé entre ces deux extrêmes.

La recherche fondamentale démarre essentiellement dans les laboratoires universitaires ou assimilés et se prolonge ensuite au travers de sociétés spin-offs à finalité commerciale et industrielle : ces spin-off recherchent davantage des sources de financement plus structurelles que celles offertes via le biais des marchés publics et privilégient de ce fait un financement par un partenariat avec une ou plusieurs grandes entreprises ou un financement par projets ou programme de recherche de longue durée (à caractère régional, fédéral ou européen), notamment car ces projets permettent souvent la mise en relation et en réseaux avec d'autres partenaires potentiellement intéressants pour le "Business Model" de ces entreprises.

Les PME situées plus en avant sur le continuum et qui basent leur innovation sur de la recherche plus finalisée située aux premiers stades de la commercialisation privilégient surtout des partenaires industriels et commerciaux susceptibles de les aider à amortir rapidement leurs coûts sur la durée de production de leurs outils ou sur la durée d'utilisation de leur technologie spécifique. Elles privilégient donc les marchés ou les partenariats de long terme, les contrats "ponctuels" n'étant pris en considération que s'ils apportent rapidement de la trésorerie à ces entreprises et qu'ils n'absorbent pas du temps "chercheur". Dans ce contexte, un marché public n'est intéressant que dans le cas particulier des "accords-cadre", ce qui oriente ces entreprises vers des donneurs d'ordre de grande taille, avec des volumes de marché importants.

Les PME innovantes qui basent leur stratégie d'innovation sur de la recherche située à un stade encore ultérieur du continuum (donc essentiellement sur de la recherche finalisée pure) considèrent quant à elles les marchés publics comme des marchés privés. Ils représentent alors un volume additionnel de production, utile pour amortir les coûts de R&D et les frais de lancement commerciaux d'un produit ou les frais de lancement industriels d'une nouvelle ligne de production.

Soulignons encore que la culture de ces entreprises innovantes et que le "Business Model" qui en découle est tourné naturellement vers l'internationalisation, vers la prise de risque et vers l'utilisation des potentialités de la mise en réseau. Cette spécificité culturelle les amène à franchir plus aisément le pas des soumissions internationales, surtout si elles sont actives sur des marchés de niche.

4.3. Validation des hypothèses sous-jacentes à l'appel d'offres

Quant aux hypothèses sous-jacentes initialement à la présente étude, nous pouvons y apporter les éléments de validation suivants :

- **H1** : l'hypothèse selon laquelle "l'ampleur des commandes publiques pourrait offrir aux PME une assise plus large, grâce essentiellement à un chiffre d'affaires plus important, leur permettant ainsi d'atteindre une taille critique suffisante pour rivaliser avec leurs concurrents sur la scène internationale" se trouve validée par les différents enseignements issus de nos investigations de terrain. Tant pour les donneurs d'ordre que pour les dirigeants de PME et les experts consultés, les marchés publics sont considérés comme des accélérateurs et/ou des facteurs de consolidation de la croissance des entreprises (et donc des PME) qui en bénéficient, essentiellement grâce au chiffre d'affaires qu'ils permettent de réaliser. Ce constat revêt toutefois moins d'importance lorsque la conjoncture économique est favorable, le marché public étant alors considéré de la même manière qu'un contrat privé traditionnel et donc jugé à l'aune de la rentabilité ou de l'attractivité économique qu'il offre.

- Par contre, dans la mesure où les marchés visés sont avant tout des marchés nationaux et/ou des marchés de proximité, la question de la compétitivité internationale de la PME grâce aux marchés publics ne se pose pas de manière évidente pour les dirigeants de PME. Simultanément, les donneurs d'ordre interrogés considèrent les PME comme peu susceptibles de jouer un rôle majeur sur les marchés internationaux, sauf le cas très spécifique des PME à caractère innovant et notamment celles issues du monde universitaire au travers du phénomène des spin-offs.
- **H2** : l'hypothèse selon laquelle "la nature exigeante des marchés publics pourrait inciter les PME (surtout les plus innovantes) à investir davantage dans la R&D pour répondre efficacement aux besoins des autorités" n'est pas validée au terme de nos investigations de terrain, la nature innovante ou non des activités de la PME n'ayant pas un impact direct sur la nature des marchés privés ou publics qu'elle décide d'intégrer dans son "Business Model".
- Comme souligné et rappelé par de nombreux acteurs rencontrés, le caractère innovant d'un marché public naît essentiellement de la volonté du donneur d'ordre et, concrètement, de l'espace de liberté qu'il laisse délibérément aux soumissionnaires lors de la rédaction du cahier des charges lié à l'appel d'offres. Or, le donneur d'ordre, et plus spécifiquement encore son représentant, adopte généralement une attitude prudente et traditionnelle de manière à se prémunir contre tout risque mal maîtrisé, de sorte que les cahiers des charges sont généralement construits de manière précise, laissant peu d'espaces de liberté aux soumissionnaires.
- Par ailleurs, la raison d'être d'un appel d'offres est, dans la toute grande majorité des cas, la satisfaction d'un besoin économique ou social immédiat émanant de la collectivité. Pour le donneur d'ordre, la rencontre aussi rapide que possible de ce besoin est primordiale, ce qui explique que les délais d'exécution d'un marché public sont généralement de l'ordre du court terme (quelques semaines, quelques mois au plus). Durant un tel laps de temps aussi court, seule l'innovation marginale est possible pour la PME, ce qui justifie le fait que les dirigeants de PME n'associent pas au marché public l'idée d'une innovation radicale, fondamentale et de long terme, qui implique à la fois de disposer de temps et de tolérer l'incertitude (incertitude du résultat obtenu et incertitude quant à son coût et à sa durée).
- **H3** : enfin, l'hypothèse selon laquelle « l'importance de la participation des PME aux différents marchés publics lancés par les Autorités belges est déterminée par des facteurs psychologiques, des facteurs liés au formalisme des marchés et des facteurs liés à la nature intrinsèque des marchés concernés » est validée. Sont notamment mis en évidence : des facteurs psychologiques, liés surtout à une gouvernance des marchés perçue comme peu claire, au manque de confiance en soi d'entrepreneurs dirigeants de PME à la taille souvent très petite et au manque de compréhension des mécanismes et procédures administratives, techniques et juridiques qui sous-tendent la passation des marchés publics ; des facteurs liés au formalisme des marchés, imputables au fait que les dirigeants de PME ne sont pas nécessairement rapidement au courant des appels d'offres lancés par les pouvoirs publics susceptibles de les intéresser et qu'ils ne maîtrisent pas assez les règles et mécanismes qui gouvernent le formalisme du cahier des charges, les délais de réponse et de décision, les mécanismes et délais de paiement... ; des facteurs liés à la nature intrinsèque des marchés qui font l'objet d'un appel d'offres (leur volume financier souvent important et très souvent proposé en un seul lot, des marchés qui

couvrent des zones géographiques importantes...), dont l'importance est toutefois considérée comme moindre et non freinante par l'ensemble des parties rencontrées.

5. Conclusion générale et recommandations

Au terme de notre recherche, nous souhaitons surtout souligner qu'analyser la problématique de la participation des PME aux marchés publics, c'est évoquer deux mondes (celui de la PME, incarnée par son/ses dirigeants entrepreneurs, et celui du pouvoir public adjudicataire, incarné par le donneur d'ordre public) qui globalement se connaissent mal et qui ont très peu conscience du contexte, des préoccupations et des contraintes qui pèsent sur l'autre partie.

Dès lors, nous constatons que la relation "PME/marché public" est une relation en quête d'harmonie et de connaissance réciproque de ses acteurs qui sont parfois trop peu formés aux possibilités légales laissées en matière de rédaction et de structuration des appels d'offres en ce qui concerne les donneurs d'ordre et en matière d'outils d'information quant aux appels d'offres en eux-mêmes et quant aux modes de soumission et de passation des marchés en ce qui concerne les dirigeants de PME.

En toile de fond de cette relation, nous constatons par ailleurs l'existence d'un climat de méfiance ou de crainte déraisonnée de la part de nombreux dirigeants de PME à l'égard des marchés publics et des donneurs d'ordre en général. Une des priorités d'action est dès lors de contribuer à la restauration de l'image des marchés publics dans l'esprit des dirigeants de PME, surtout lorsqu'ils ne sont pas familiarisés avec les marchés publics et, au delà de leur personne, dans l'esprit du grand public.

Cette restauration de la confiance dans les marchés publics doit passer d'abord et avant tout par l'établissement et le contrôle du respect strict de règles de gouvernance des marchés publics qui garantissent le traitement équitable de chaque soumissionnaire, une prise de décision objective en fonction des seuls intérêts de la collectivité et la plus grande transparence quant aux décisions prises en matière d'attribution de marchés et quant aux raisons qui ont conduit à ces décisions.

Dès lors, toutes les mesures prises, à quelque niveau de pouvoir que ce soit, pour améliorer le contexte de gouvernance des marchés publics, et notamment leur transparence, sont à nos yeux des mesures susceptibles d'avoir à terme un impact significatif sur la participation des PME aux marchés publics.

Les recommandations que nous souhaitons formuler au terme de ce rapport s'articulent en conséquence autour de quatre leviers complémentaires, destinés ensemble à conduire à une meilleure harmonie de la relation entre la PME, quelle que soit sa taille, et les marchés publics. Construits en vue de permettre d'intégrer les enseignements mis en avant tout au long de notre recherche, ces quatre leviers ont pour nom : information, éducation, améliorations administratives et techniques et gouvernance.

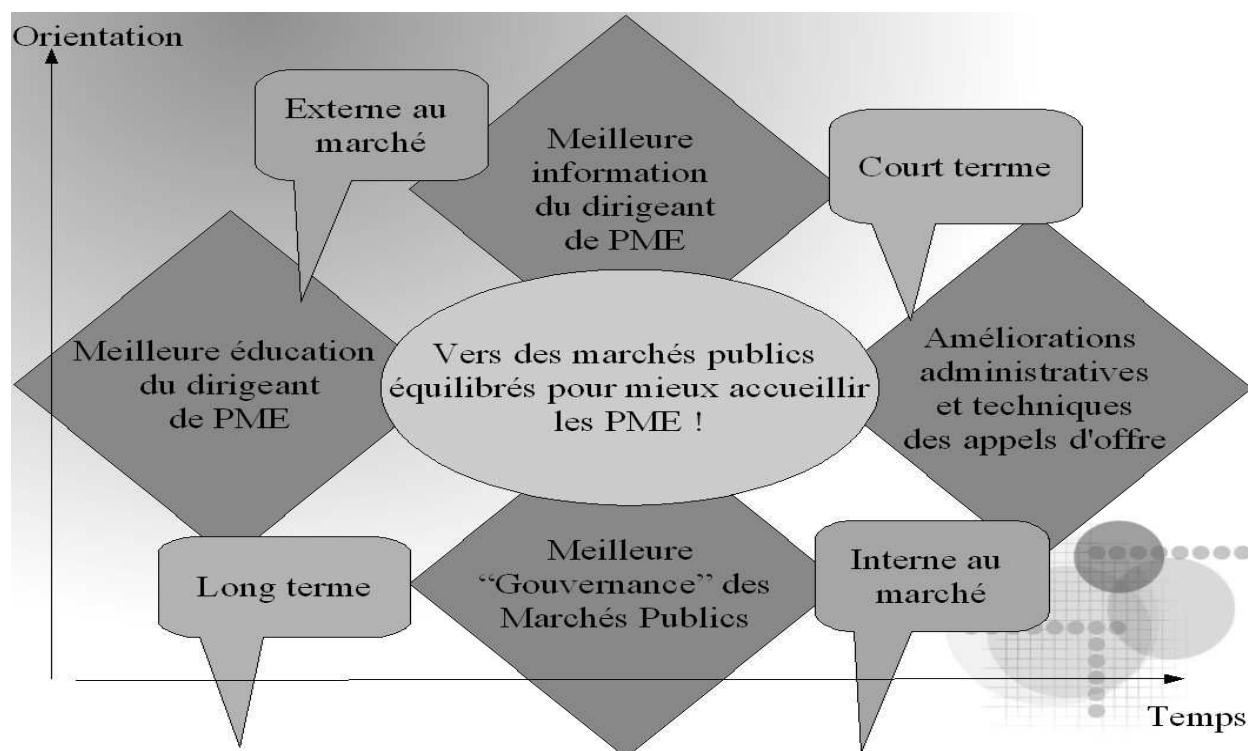


Figure 2 : Vers des marchés publics harmonieux pour mieux accueillir les PME

Le thème "information" intègre les recommandations 1, 2 et 3, le thème "éducation" englobe la recommandation 4, le thème "améliorations administratives et techniques" englobe les recommandations 5, 6 et 7 et le thème "gouvernance" intègre enfin les recommandations 8, 9 et 10.

Proposition 1 : Un portail d'information Web centralisé

Création d'un "Portail Web" informatique ("place de marché Web"), localisé au niveau fédéral, accessible via Internet et sur lequel sont recensés l'ensemble des appels d'offres émis par les donneurs d'ordre publics belges, tant au niveau communal, régional, communautaire ou fédéral qu'au niveau des entreprises publiques ou assimilées (ASBL...). Avant leur intégration au "Portail Web", ces appels d'offres ont par ailleurs idéalement fait l'objet d'une vérification de forme et de fond quant à la cohérence des différentes traductions auxquelles ils ont pu donner lieu, à la compatibilité des versions publiées sur les différents sites officiels (en ce compris sur le site européen TED pour les plus importants d'entre eux) et sont intégrés dans une base de données qui peut être interrogée selon des critères propres aux entrepreneurs. Une solution minimaliste à cet égard pourrait résider dans la modernisation et le développement de l'outil informatique qui héberge actuellement le Bulletin des Adjudications.

Proposition 2 : Une base de données centralisée spécifique aux marchés publics

Création d'une véritable base de données, localisée au niveau fédéral, et permettant d'enregistrer statistiquement et objectivement les informations factuelles les plus importantes (type de marché, nature du marché, type de procédure, volume financier...) relatives d'une part aux caractéristiques des marchés publics proposés par les donneurs d'ordre belges et d'autre part aux caractéristiques des participants et des bénéficiaires des appels d'offres émanant des pouvoirs publics belges.

Proposition 3 : Un "Forum de Rencontre" régulier entre dirigeants de PME et donneurs d'ordre

Organisation de forums (salon thématique organisé par les pouvoirs publics) où PME et donneurs d'ordre peuvent se former ensemble et se présenter mutuellement leurs besoins et leurs offres (à l'image du modèle canadien, avec alternance de forums globaux et de forums sectoriels).

Proposition 4 : Un portail Web éducatif

Création d'un portail dédié à la formation gratuite des entrepreneurs ET des donneurs d'ordre peu expérimentés aux règles de base de la soumission à un appel d'offres public. Celui-ci reprendrait un ensemble de ressources documentaires techniques et précises permettant de mieux maîtriser les arcanes administratives, techniques et juridiques de la soumission à un appel d'offres public.

Proposition 5 : Une attestation « Marché Public » pour toute PME qui la sollicite

Pour toute PME qui le sollicite, ce document attesterait de l'existence et de la validité pour une durée à déterminer des documents administratifs et financiers généralement demandés en matière de marchés publics (dépôt et présence des derniers bilans, volume de chiffre d'affaires, attestations fiscales et ONSS...) et permettrait la soumission aisée à des catégories de marchés publics définis en termes de volume financier.

Proposition 6 : Une attention soutenue portée à la clarification de la durée des marchés

Sensibilisation à l'intégration systématique dans tous les appels d'offres d'éléments factuels précis permettant de clarifier la durée exacte des marchés, notamment par l'intégration systématique de délais de réalisation exprimés en jours ouvrables à dater de l'attribution du marché et surtout par la fixation d'une date butoir pour le début de l'exécution de tout marché public.

Proposition 7 : Une attention soutenue portée à la gestion de la trésorerie du bénéficiaire du marché

Sensibilisation à l'intégration systématique dans tous les appels d'offres d'éléments factuels précis permettant de réduire à leur strict minimum les conséquences de l'obtention du marché sur la gestion de la trésorerie du candidat bénéficiaire du marché, intégrant notamment :

- Une information claire relative aux délais et conditions de paiement ;
- Une information claire relative aux mécanismes d'intérêt de retard en cas de paiement tardif ;
- L'utilisation systématique de formules de révision des prix (notamment pour les marchés de longue durée) telles que prévues par l'article 13 §§ 1 et 2 du Cahier général des Charges et par l'article 57 de la loi du 30 mars 1976 de redressement économique.

Proposition 8 : Une amélioration de l'image de la gouvernance des marchés publics

Cette amélioration passerait notamment via l'intégration d'une catégorie formelle et d'une spécialisation formelle "marchés publics" dans les responsabilités d'un fonctionnaire fédéral exerçant des responsabilités de "Ombudsman".

Proposition 9 : Une campagne de sensibilisation des dirigeants de PME relative à l'attractivité des marchés publics

Une telle campagne viserait à expliquer les règles de gouvernance des marchés publics et à mettre en exergue des exemples de réussites de PME belges, tant au niveau national qu'international.

Proposition 10 : Une campagne de sensibilisation des donneurs d'ordre portant sur le respect strict des règles de gouvernance des marchés

Cette campagne viserait à assurer la plus grande transparence et la plus grande intégrité qui soit dans les processus de préparation, de lancement, de décision et de communication qui accompagnent tout marché public et notamment quant au suivi à donner en termes d'information des candidats à un appel d'offres.

Notamment, l'envoi systématique à tous les candidats à un appel d'offres du "Procès-verbal d'Adjudication" devrait être institutionnalisé et les obligations légales d'information prévues tant par la Loi (notamment de 2006) que par la Directive Européenne devraient être rappelées.

Ultérieurement, cette campagne de sensibilisation pourrait déboucher sur l'adoption d'un "Code de Conduite" inspiré du "Code de Conduite sur l'Approvisionnement" canadien et portant sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre dans le cadre des marchés publics, qui serait ensuite mis en application par tout donneur d'ordre belge.

Boulevard du Rectorat, 7 - Bât. B31 - 4000 Liège

Rue Louvrex, 14 - Bât. N1 - 4000 Liège

Belgium

www.hec.ulg.ac.be