



Seul le prononcé fait foi

Intervention d'Emmanuel MACRON.

Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique.

Commande publique.

Lundi 18 avril 2016.

Monsieur le Directeur, cher Jean MAÏA. Mesdames, Messieurs.

Tout a été dit, si j'ai bien compris, tout le monde est parfaitement au fait, vous avez partagé vos expériences et je ne peux venir ici que conclure en quelque sorte en vous répétant ce que vous connaissez déjà parfaitement.

Mais je voudrais, en quelques instants, essayer de redonner la cohérence et le fil de la réforme que nous avons conduite durant ces deux dernières années, en essayant à la fois d'en redonner l'esprit, les mesures concrètes et les objectifs. Parce que comme vous venez de le dire, cher Jean MAÏA, tout cela a été décidé, a été construit dans une concertation volontariste, parfois à marche forcée, parce qu'on a essayé d'aller vite, mais ça a été construit pour que ça fonctionne.

Donc les textes, une fois pris, législatifs, puis réglementaires, n'ont de valeur que si les acteurs de la commande publique les font vivre et que si le retour d'expérience permet ensuite de les améliorer, si besoin était.

Parce qu'au total, je le rappelle souvent, en France, la commande publique, c'est 130 000 pouvoirs adjudicateurs, c'est-à-dire autant que dans tout le reste de l'Europe. Donc, quand on parle de la commande



publique, souvent, on oublie qu'elle est profondément émietlée. Ce qui est d'ailleurs une vraie difficulté, quand on veut piloter budgétairement cette commande publique et ce qui est une vraie difficulté quand on veut changer les comportements. Donc, le défi qui est le nôtre dans les prochains mois, c'est précisément que l'ensemble de ces acheteurs publics et des acteurs de la commande publique intègrent ces modifications, les fassent vivre, pour qu'elles aient un impact réel. Parce que nous ne parlons pas de quelques acheteurs concentrés qui pourraient prendre telle ou telle décision.

La commande publique, c'est un enjeu économique, puisque c'est une valeur totale de 200 milliards d'euros, dont 70 uniquement pour les marchés publics et 130 pour les concessions et les partenariats public/privé. Et puis, en termes de secteurs, c'est le quotidien de nos concitoyens. La commande publique, c'est la formation des chômeurs, c'est la restauration collective dans nos administrations, dans nos entreprises, c'est les services à la personne, les biens d'équipement, l'aéronautique, la santé, les transports, ça touche absolument tous les secteurs.

Alors, en effet, durant ces derniers mois, nous avons voulu engager cette réforme qui s'articule autour d'une méthode et d'une ambition.

La méthode d'abord, c'est de faire les choses rapidement, dans la concertation, c'est-à-dire en moins de deux ans, nous avons conçu et mis en application deux textes législatifs, trois grands décrets-cadre et deux décrets. Nous avons été le premier pays, dès le 1^{er} octobre 2014, à introduire dans notre droit interne le partenariat d'innovation. Toujours le 1^{er} octobre 2014 nous avons limité les exigences financières faites aux entreprises candidates, mis en œuvre le principe du « dites-le-nous en une seule fois » dans les procédures de passation.

Après cela, nous sommes allés très vite, en janvier 2015, nous avons lancé la consultation du projet d'ordonnance relatif aux marchés publics. Elle a été publiée le 23 juillet 2015. En juillet 2015, les



ordonnances sur le droit des concessions ont été portées à la consultation. A la fin de l'été, tous les projets de décrets d'application ont été soumis à la consultation. Au final, tous les textes ont été publiés entre l'automne 2015 et le 25 mars dernier. Ce qui fait que l'ensemble de ces textes est entré en application le 1^{er} avril dernier.

Donc, on vient ici consacrer, en effet, un peu plus d'un an et demi de travail législatif et de consultations, qui a permis d'arriver à la mise en application de l'ensemble de ces mesures.

Nous avons réformé vite, mais nous n'avons pas réformé seuls. Parce que comme vous l'avez évoqué, et je sais la richesse des échanges qu'il y a eu avec plusieurs d'entre vous et je veux vous en remercier, parce que quand on change les habitudes, on sait parfois ce qu'on quitte, mais on considère avec anxiété ce qu'on peut trouver. Ces consultations ont – je veux le dire ici – améliorer véritablement les propositions qui ont été faites. Je crois qu'à chaque fois, on a pu trouver – je veux vraiment remercier l'ensemble de celles et ceux qui ont pu y participer et l'ensemble des services, la Direction des Affaires juridiques, l'ensemble des services de ce ministère et des autres ministères qui y ont contribué, parce que ça a été un gros travail d'intégrer ces modifications – eh bien nous avons vraiment amélioré les choses. Au total, ce sont plus de 570 contributions de la part des professionnels et des institutions qui ont été ainsi collectées. Nous avons pu, je crois, véritablement progresser.

Sur le fond, le but de la réforme était simple. A mes yeux, c'était de simplifier, et d'assigner un objectif économique clair à la commande publique, sans fragiliser la sécurité juridique de celle-ci. Je crois que nous avons atteint ces objectifs. D'abord, parce que nous avons simplifié les textes. Je veux ici rappeler les chiffres. Nous avons supprimé 40 % du volume de la réglementation applicable. Nous avons allégé le corpus juridique applicable de 196 pages de réglementation, rien que pour la partie relative aux marchés publics. Nous sommes passés de 22 textes, qui jusqu'alors justement réglementaient la commande publique dans tous ses aspects, à cinq textes – ce que je viens de rappeler – pour régir la



totalité de la commande publique. Nous irons plus loin, puisque dans le projet de loi relatif à la transparence et à la modernisation de la vie économique, nous allons prendre des dispositions qui permettront, dans les deux années à venir, de regrouper dans un code unique de la commande publique ces cinq textes existants. Donc, la perspective, au-delà d'avoir supprimé 196 pages de textes, c'est bien d'avoir un code unique de la commande publique, ce qui permettra à tous les acheteurs et à tous les acteurs de la commande publique de pouvoir s'y référer.

Nous avons aussi simplifié de manière très concrète les démarches qui sont liées à la commande publique et c'est au moins aussi important. Je veux ici rappeler quelques éléments très simples et très factuels. D'abord, en généralisant la déclaration sur l'honneur et la mise en place d'un formulaire unique des marchés publics, ce qui simplifie la vie de celles et ceux qui ont à connaître ces procédures. En interdisant pour l'acheteur de demander des documents justificatifs, qu'il peut obtenir directement en ligne. Ce qui, là aussi, était évidemment une demande superfétatoire, mais une contrainte, qui, pour beaucoup d'acheteurs, devenait pénible. En permettant aux entreprises de ne pas fournir des documents ou des renseignements lorsqu'ils ont déjà été communiqués dans le cadre d'une procédure antérieure. Ce qui est un allègement considérable en particulier pour les PME.

Aussi, nous avons inscrit dans notre droit la possibilité pour les entreprises de simplifier leur candidature, en utilisant pour l'ensemble des marchés ce qu'on appelle le document unique de marchés européens, dont j'avais personnellement insisté auprès de la commissaire BIENKOWSKA, pour qu'il soit lui-même simplifié, ce que nous avons obtenu. Ça fait partie des éléments sur lesquels le droit français sera en avance par rapport à nombre de pays européens. Les acheteurs sont tenus de l'accepter, lorsqu'il est adopté par un candidat à l'achat public. C'est, là aussi, un élément concret pour les entreprises qui décident de soumissionner à ces marchés.



Donc, nous franchissons véritablement une nouvelle étape dans la transformation de la relation entre acheteurs et entreprises. Cette relation franchira une autre étape en 2018 avec la dématérialisation des procédures – vous l'avez aussi mentionnée – pour laisser le temps à chacune et chacun de s'adapter. Mais c'est pour moi le cap ultime de cette réforme.

Enfin, nous avons simplifié, en revoyant les règles de la garantie financière exigées, c'était très attendu de beaucoup d'acteurs, là aussi, en particulier des petites et moyennes entreprises, puisqu'il y avait parfois des demandes qui étaient disproportionnées, qui pouvaient leur être faites par certains acheteurs publics et qui conduisaient à exclure des marchés publics certaines PME. Donc, l'exigence de chiffre d'affaires ne peut plus dépasser deux fois la valeur estimée du marché. Les exigences de capacités doivent être proportionnées à l'objet du marché public et donc aux risques pris et à la procédure dans son ensemble. Il est, en outre, interdit d'écarter un candidat au seul motif qu'il n'aurait pas de références. Ce qui, pour beaucoup de PME, beaucoup de start-up, était un élément d'éviction, considéré comme un problème, en tout cas contraire à nos objectifs économiques. Voilà pour les objectifs premiers et directs.

Mais au-delà de ces objectifs, la commande publique, je veux ici le redire parce que c'est ce qui a véritablement mû notre ambition tout au long de cette réforme, c'est une politique publique à part entière. C'est une politique économique. C'est pour ça que l'ensemble des acteurs de la commande publique sont à considérer, chacun et chacune avec ses spécificités sectorielles, mais comme faisant partie de l'économie. Trop souvent, dans nos propres procédures, nous avons en quelque sorte une schizophrénie à vouloir stimuler tel ou tel secteur, mais à ne pas prendre en compte ces contraintes lorsque nous passons nos propres commandes ou en n'avoir qu'une approche budgétaire.

Donc, en tant que politique publique et politique économique, elle sert des objectifs qui la dépassent et que je veux ici rappeler. D'abord,



pour dire – vous l'avez rappelé, Monsieur le Directeur – que le texte communautaire du 26 février 2014 est venu consacrer le modèle concessif français, qui a permis à de nombreux secteurs économiques de se développer. Donc, c'est ce modèle de concession qui s'est véritablement imposé comme le standard européen, qui est conforté par nos textes avec un double avantage. Un avantage pour nos entreprises qui n'ont pas à s'adapter à un nouveau cadre juridique et un avantage pour la France, car le texte européen préserve entièrement les spécificités des services publics français. Ça, c'est un aspect de politique économique essentiel et qui était attendu, je le sais, dans de nombreux secteurs.

Ensuite, parce que la commande publique, c'est une politique de développement de nos PME. Ça l'est dans de nombreux pays, on a souvent parlé de Small Business Act à la française ou à l'européenne. La base du Small Business Act, c'est une politique de commande publique qui donne sa place aux PME. Je viens de rappeler, il y a un instant, tous les éléments pratiques, concrets de la réforme, qui touchent directement les petites et moyennes entreprises et leur redonnent une place, leur redonnent de la simplicité. Mais au-delà de ces aspects, aujourd'hui, aucun marché n'est trop gros pour les petites entreprises. Cela représente 1,5 milliard d'euros de marchés nouvellement ouverts aux PME.

Donc, la réforme – vous l'avez aussi rappelé dans votre compte-rendu – permet de donner une place à part et entière aux petites et moyennes entreprises. Il n'y a plus de contrat de la commande publique qui n'exclut d'office les PME. Les nouveaux marchés de partenariats, qui représentent au total 15 milliards d'euros depuis 2005, devront obligatoirement comporter justement une part réservée aux PME qui ne pourra être inférieure à 10 %. S'agissant des contrats de concession, les autorités concédantes pourront imposer à leurs concessionnaires de confier au moins 10 % de travaux ou de services à des PME. Plus largement, c'est la pratique que nous avons nous-mêmes adoptée, dans toutes les conventions que nous avons été amenés à revisiter, pour que la part des PME soit constamment garantie. Nous l'avons encore fait l'année dernière dans le cadre des concessions autoroutières, en



garantissant une part minimale de 55 % aux PME non captives des grands groupes de concession dans la part des travaux qui seront faits. Ces éléments sont importants, mais ils font de notre commande publique véritablement un pilier de la politique de développement des petites et moyennes entreprises.

Dans le même temps, c'est une réforme au service de l'investissement. L'investissement public et l'investissement privé sont des priorités pour notre économie. Au moment du cycle où nous sommes, c'est-à-dire une stabilisation, un environnement de taux bas, un retour des marges des entreprises, la clé de notre économie pour se moderniser et pour repartir dans le cycle, c'est l'investissement. L'investissement public, évidemment à travers la commande, est un axe de cette politique. La réforme aujourd'hui entrée en vigueur simplifie profondément les textes qui régissent les outils de la commande publique en matière d'investissement dans les infrastructures, pour ne citer qu'eux.

Tout le cadre juridique des différentes formes de contrats est refondu pour plus de cohérence et les acteurs qui veulent investir ont désormais à leur disposition une boîte à outils contractuels et institutionnels complète et efficace. Elle permet aux personnes publiques de structurer plus efficacement leurs opérations d'investissement en fonction des objectifs qu'elles poursuivent. Grâce au marché en maîtrise d'ouvrage public, au nouveau marché global de performance, au marché de partenariat rénové et aux concessions de services et de travaux, les acheteurs publics disposent désormais d'un ensemble de conditions contractuelles très diversifié, qui ouvre vraiment une liberté d'action et de financement. Donc, ce sont autant d'outils qui sont offerts à l'ensemble des acheteurs publics qui veulent investir en particulier en termes d'infrastructures.

Cette liberté est accrue encore avec le marché de partenariat qui remplace le fameux PPP, qui donne à la fois plus de simplicité dans l'accès et dans la mise en œuvre, plus de sécurité financière, ce qui était une demande forte et plus de contrôle par les opérateurs. Je crois que ce



cadre rénové, qui a fait l'objet de beaucoup de discussions, parce qu'il y avait encore en France beaucoup de réticences sur ces schémas d'un point de vue juridique comme budgétaire, a permis de trouver un équilibre plus opérationnel et nous permettra de refondre véritablement ce secteur dans l'intérêt de tous.

Ensuite, l'objectif de cette réforme, c'est aussi l'innovation, c'est un des objectifs de notre politique économique et le recours justement à des produits innovants et à la promotion de l'innovation, c'est au centre de cette réforme, en prenant justement en compte, dans le cadre de l'achat public, le caractère innovant de l'offre, qui est devenu maintenant officiellement dans notre apparatus juridique un critère d'attribution. Jusqu'alors, l'un des défauts de la commande publique, c'était souvent le critère exclusif du moins disant en termes financiers, ce n'était que ce critère. Ce qui était parfois un frein pour nos PME, pour revenir encore à elles. Je crois que la combinaison de ces critères, de ces nouveaux critères et des règles d'allotissement des contraintes, que je viens de rappeler, sont importants, mais surtout devenaient une barrière pour les groupes, les acteurs économiques les plus innovants, qui venaient ensuite nous dire, qui dans les biotechnologies, qui dans la cyber sécurité, qui d'ailleurs dans l'innovation en termes de rénovation thermique de bâtiments : l'achat public m'exclut. Parce qu'étant plus innovant, je suis un peu plus cher. Je vous ferai faire des économies d'ailleurs dans la durée, ce qui est souvent le propre des solutions innovantes. Mais les critères même d'attribution des marchés sortent de ces marchés. Puisque vous prenez le moins disant, souvent d'ailleurs la moins bonne technologie ou celui qui a le plus amorti l'investissement initial. Ce n'est plus le cas.

Je crois que cette réforme est très importante. Elle suppose d'ailleurs une formation – ce à quoi nous nous appliquons depuis le 1^{er} avril et il faut continuer – des acheteurs publics parce que beaucoup d'acheteurs publics ont été élevés dans la culture de la responsabilité pénale, il y a au moins dix ans. Donc, c'est fondamental justement d'expliquer ce cadre juridique, pour que chacune et chacun se



l'approprient parce que c'est une condition du développement de plusieurs secteurs économiques en France, en particulier ceux que j'ai cités.

Donc, je serai très vigilant, pour ma part, à ce que dans l'application de ce critère d'innovation, on puisse véritablement faire vivre les innovations françaises, les PME qui portent ces innovations et qu'elles prennent toute leur place dans l'achat public, en particulier l'achat public hospitalier, l'achat des centres de recherche et dans plusieurs secteurs où l'achat public est structurant pour l'innovation, du ferroviaire aux transports et plus largement au bâtiment.

Nous avons ainsi lancé le partenariat d'innovation qui est aussi un nouveau type de marchés publics, construit sur un partenariat de long terme, qui couvre – ce qui est aussi un élément important – les phases de recherche et développement des produits, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle mise en concurrence à chaque étape du développement. Au-delà du critère d'innovation, c'est un élément important parce que ça donne de la visibilité à des acteurs qui innovent et qui ont besoin justement d'avoir cette visibilité pour pouvoir poursuivre. Or aujourd'hui, nos procédures bien souvent créent des ruptures de charge, où, à l'issue de la phase de R&D où un contrat avait pu être signé, il se trouvait exposé à une nouvelle mise aux enchères, alors même qu'il parcourait une nouvelle étape de croissance. Là, on donne de la longueur, de la visibilité aux acteurs économiques. L'Etat, plus largement les collectivités publiques peuvent le faire. C'est un élément important de cette politique d'innovation.

Enfin, cette réforme tient compte d'exigences environnementales et sociales qui favorisent l'achat de proximité. C'était, là aussi, une demande. On a tous et toutes, vécu, lu dans la presse ou subi des polémiques qui montrent à quel point nos concitoyens, d'ailleurs, parfois nous-mêmes, nous ne comprenons plus que par l'achat public, on ne soit pas cohérent avec les objectifs que nous poursuivons. Lorsque des grands acheteurs publics sont amenés à acheter des prestations, qui



délocalisées, qui complètement orthogonales à leur propre politique en matière environnementale ou celle que mènent les collectivités publiques, tout cela est devenu incompréhensible. Donc, il était important que dans les critères de l'achat public, on permette aux acheteurs de pouvoir intégrer des contraintes, des critères directement environnementaux ou sociaux. Ce qui permet en effet de favoriser de l'achat de proximité, de favoriser les critères sociaux qui sont importants pour l'acheteur et, là aussi, de se protéger de la règle du moins disant qui jusqu'alors était la seule à prévaloir. C'est ce que permet maintenant notre corpus juridique, puisque nous avons intégré dans notre droit la possibilité pour les opérateurs publics d'imposer aux soumissionnaires d'insérer des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics ou dans les contrats de concession. Il existait – on le sait – des voies de contournement, elles étaient toujours fragiles, parfois bancales. Donc, beaucoup n'osaient pas les utiliser. Elles sont maintenant clarifiées, solidifiées et donc pleinement exploitables.

Afin de favoriser l'intégration sur le marché du travail de personnes en situation de handicap, les opérateurs publics pourront ainsi imposer des quotas d'emplois allant jusqu'à 30 %. Plusieurs exemples très concrets sont donnés dans le texte et seront, là aussi, apportés dans le cadre des formations utiles des prochaines semaines.

Voilà l'esprit de ce texte et les objectifs qu'il poursuit. Je crois qu'aujourd'hui ce qui est très important, c'est que l'ensemble des acteurs de la commande publique la fassent vivre. Cette réforme, c'est la simplification, c'est l'élargissement de la palette d'outils disponibles, parce que les acteurs de la commande publique avaient besoin de plus de souplesse. C'est en même temps plus de cohérence mise dans notre politique économique, parce que la commande publique en fait partie

Enfin, c'est, je crois, vraiment plus de sécurisation juridique pour l'ensemble des partis, compte tenu de ce que je viens de rappeler.

Alors, cette réforme, elle n'existera que si vous l'utilisez, si vous la faites vivre, si vous faites aussi remonter ses limites, ses imperfections,



parce que tout cela est toujours améliorable. Toutefois, notre travail – ce n'est pas pour vous accabler, Monsieur le Directeur, mais je voulais quand même conclure sur ce point – notre travail n'est pas achevé. Je le disais tout à l'heure, il y a encore la codification qui est à faire, qui est un travail important. Il y a ce retour d'expérience, il y a des éléments de formation. Il y a aussi la réforme numérique de la commande publique, qui sera un cap important. Il faut la conduire, là aussi, de manière extrêmement pragmatique. Pour les acteurs de la commande publique, l'open data est une révolution, c'est synonyme de transparence, d'exemplarité dans les pratiques, mais également de nouvelles opportunités. Donc, cette réforme, il faudra la conduire, elle permettra d'ouvrir plus largement les données publiques relatives aux marchés publics et aux concessions, dans le plein respect du droit commercial et du secret industriel. Mais les expériences qu'on a déjà pu mener montrent qu'il y a des perspectives qui sont ouvertes par cet open data pour la commande publique. Donc inmanquablement, nous aurons à faire vivre celle-ci, nous aurons à innover en termes de commandes publiques, grâce à l'ouverture des données. Et là, toutes et tous, il faudra en saisir des opportunités. Ce seront d'autres secteurs, d'autres opportunités, une amélioration collective de notre efficacité.

Ensuite, il faut aussi poursuivre – vous l'avez rapidement évoqué – la dématérialisation des procédures, là aussi de manière pragmatique. C'est un gain d'efficacité, c'est un gain de rapidité, il ne faut pas que ce soit un facteur d'exclusion, en particulier des acteurs les plus petits ou les moins en situation de dématérialiser. Donc, cela est une réforme à conduire d'ici à 2018, avec à la fois beaucoup de pragmatisme et de volontarisme, mais en mettant en place les structures qui permettront d'accompagner l'ensemble des acteurs de la commande publique dans l'objectif que j'évoquais depuis tout à l'heure.

Voilà, je crois vraiment qu'à travers ces travaux qui ont été conduits durant presque deux années, qui ont donc beaucoup simplifié, beaucoup transformé cette commande publique, je crois qu'on a fait rentrer notre commande publique dans le 21^{ème} siècle. On l'a



profondément modifiée, on l'a mise en cohérence. Maintenant, il ne reste plus qu'à la pratiquer. Pour cela, je compte sur vous. Donc, bon courage et à très bientôt ! Merci à vous.