

Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en Tunisie : la voie à suivre



Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en Tunisie

LA VOIE À SUIVRE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : © SylverartsVectors/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Remerciements

Sous la direction et la supervision de Marcos Bonturi, directeur de la gouvernance publique, de Janos Bertók, responsable de la division de l'intégrité dans le secteur public et de Paulo Magina, responsable de l'unité des marchés publics, Kenza Khachani, analyste des politiques au sein de l'unité des marchés publics, a coordonné et rédigé ce rapport avec la contribution de Minjoo Son, analyste des politiques et Yoann Untereiner, chargé de recherche.

Le rapport a été préparé pour publication par Meral Gedik. Christian Lionet a apporté un soutien rédactionnel. Alpha Zambou, Laura Roberts, Rania Haidar et Stephen Flynn ont fourni l'assistance administrative.

L'OCDE exprime sa gratitude au gouvernement tunisien, à la Haute autorité de la commande publique (HAICOP) aux Ministères, aux institutions gouvernementales et aux organisations de la société civile impliquées dans ce rapport. En particulier, l'OCDE souhaite remercier Mr Khaled El Arbi, Président de la HAICOP et Mme Rim Zehri, Présidente de l'Observatoire Nationale de la Commande Publique.

Cette publication est le résultat de la collaboration fructueuse entre le gouvernement tunisien et l'OCDE et s'inscrit dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance, un partenariat stratégique entre les pays de la région MENA et de l'OCDE visant à encourager le partage des connaissances et de l'expertise, en vue de diffuser les normes et les principes de bonne gouvernance qui soutiennent le processus de réforme en cours dans la région MENA.

Cette publication fait partie du projet « Bonne Gouvernance et Anti-Corruption en Tunisie », mis en oeuvre par l'OCDE avec le soutien financier du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et en coordination avec le gouvernement tunisien. Ce projet vise à renforcer la stabilité, la prospérité et la confiance des citoyens en accompagnant le gouvernement dans ses efforts en matière de bonne gouvernance et dans la mise en application de la stratégie nationale anti-corruption 2016-2020.

Table des matières

Remerciements.....	3
1. Introduction	7
2. Avantages de l'investissement dans un programme visant à faciliter la participation des PME aux marchés publics	13
2.1. Le développement des PME permet d'obtenir d'importants avantages sociétaux.....	14
2.2. Les entités publiques bénéficient du développement des PME	14
2.3. Un accès élargi aux opportunités de marchés publics profite aux PME	15
3. Vers une politique globale de soutien au développement des PME	17
3.1. Institutionnalisation des politiques des PME au niveau national.....	17
3.2. Définition des PME	17
4. Les marchés publics peuvent soutenir le développement des PME par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes	21
4.1. Révision de la disposition de réservation dans le cadre réglementaire des marchés publics.....	23
4.2. Stratégie d'allotissement.....	25
4.3. Clarification et amélioration des dispositions de sous-traitance pour améliorer l'accès des PME aux opportunités de marchés publics.....	27
4.4. Extension du recours au groupement à toutes les catégories de marchés publics.....	28
4.5. Autoriser les clauses de révision des prix dans les marchés publics.....	29
4.6. Amélioration des plans de passation de marchés pour fournir plus d'informations aux PME sur les opportunités de marchés publics.....	29
4.7. Réduction de la charge financière et mise en place de mécanismes financiers pour soutenir la participation des PME aux marchés publics	30
4.8. Réduction de la charge administrative pour les PME.....	34
5. Mise en œuvre de politiques visant à accroître l'accès des PME aux marchés publics.....	37
5.1. La mise en œuvre de politiques soutenant le développement des PME nécessite un niveau de capacité adéquat des agents en charge de la passation des marchés publics et des PME	37
5.2. Établir un dialogue avec les PME, un processus gagnant-gagnant.....	38
5.3. Pour une organisation en phase avec les politiques favorisant l'accès des PME aux marchés publics.....	39
6. Suivi des politiques	41
Annexe A. Tableau des recommandations	45
Références	47

Tableaux

Tableau 3.1. Répartition des entreprises par catégorie en Tunisie, 2016	18
Tableau 3.2. Définition des petites et moyennes entreprises selon le décret relatif aux marchés publics en Tunisie.....	19

Graphiques

Graphique 1.1. Taille des marchés publics dans les pays de l'OCDE et les pays candidats à l'adhésion	8
Graphique 1.2. Environnement d'affaires des PME : Un cadre conceptuel	9
Graphique 1.3. Principales contraintes d'accès aux marchés publics pour les PME	11
Graphique 2.1. Élaboration d'une stratégie et/ou d'une politique visant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics dans les pays de l'OCDE	13
Graphique 4.1. Analyse du marché et de la demande	23
Graphique 4.2. Encourager la division des contrats en lots pour soutenir la participation des PME aux marchés publics	26
Graphique 6.1. Mesure de la part des marchés attribués aux PME en termes de nombre et/ou de valeur	43

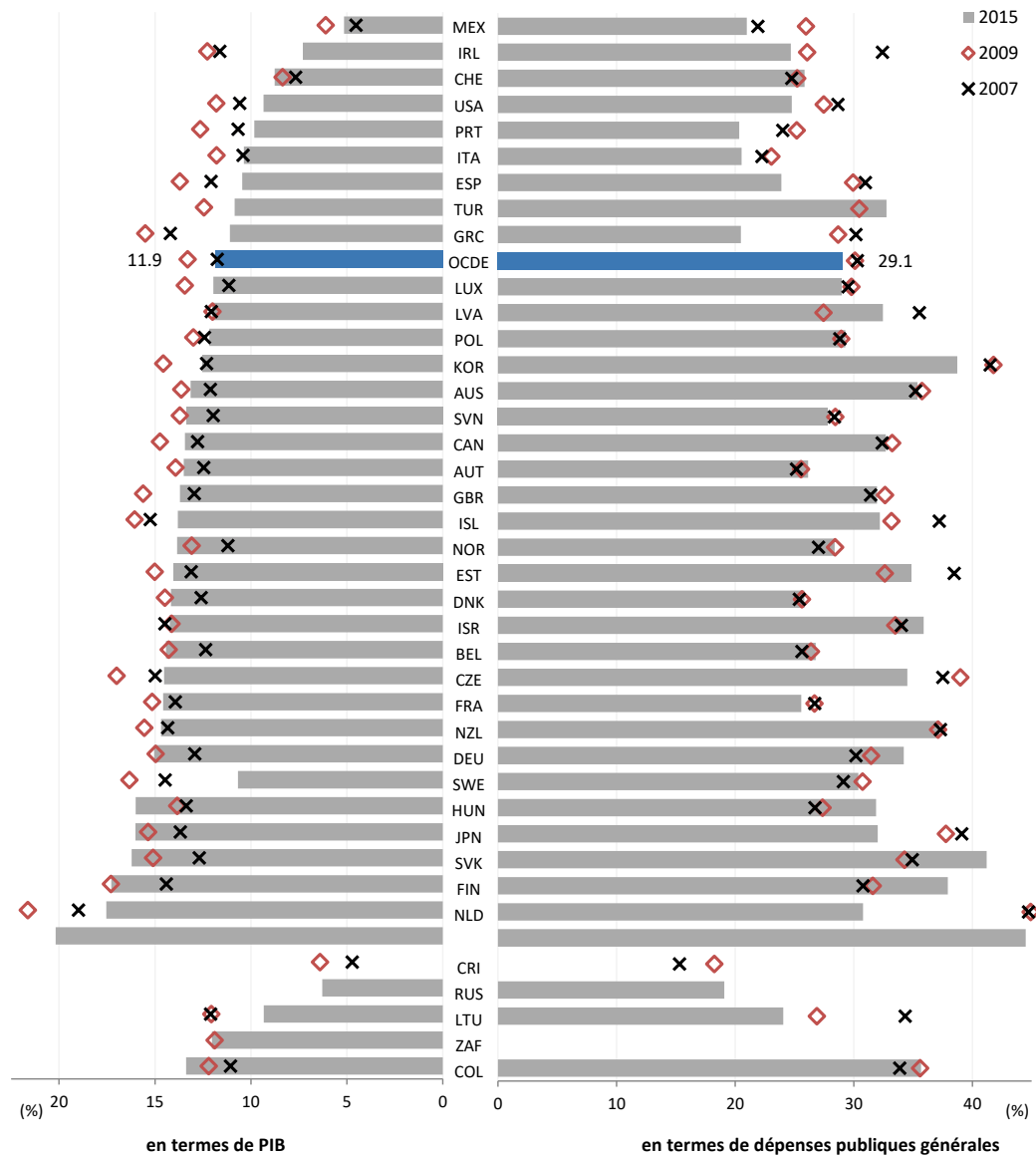
Encadrés

Encadré 1.1. Principe de « mise en balance » de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics.	10
Encadré 4.1. Défis qui entravent l'accès des PME aux appels d'offres publics : Le cas du Chili	21
Encadré 4.2. Marchés réservés aux petites entreprises aux États-Unis	24
Encadré 4.3. Différentes formes de groupements en France	28
Encadré 4.4. Lacunes dans le financement des PME en Tunisie.....	31
Encadré 4.5. Fixation d'un délai pour que les entités publiques attestent de l'exécution des marchés, France.....	32
Encadré 4.6. Initiatives de soutien financier aux PME en France et en Corée	33
Encadré 4.7. La place de marché électronique pour les achats publics de faible valeur en Italie : le MePa.....	35
Encadré 6.1. Création d'une plateforme pour mener une analyse des PME en Irlande	41
Encadré 6.2. Le mandat de l'Observatoire national des marchés publics en Tunisie.....	42
Encadré 6.3. Indicateurs liés aux PME dans les marchés publics	44

1. Introduction

Les marchés publics désignent la pratique consistant pour les gouvernements à acquérir des biens, des services ou des travaux pour répondre à leurs besoins. Dans les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), les marchés publics représentent généralement une part importante de l'argent des contribuables et des dépenses publiques : 12 % du PIB et 29 % des dépenses publiques en moyenne (voir Graphique 1.1). Les marchés publics sont ainsi une activité gouvernementale clé, avec des répercussions sur l'économie nationale, et souvent utilisée au service d'objectifs politiques plus larges tels que la durabilité, l'innovation ou le développement des petites et moyennes entreprises (PME). En Tunisie, pour l'année 2017, les marchés publics ont représenté environ 15 % du PIB, un chiffre supérieur à la moyenne de l'OCDE.

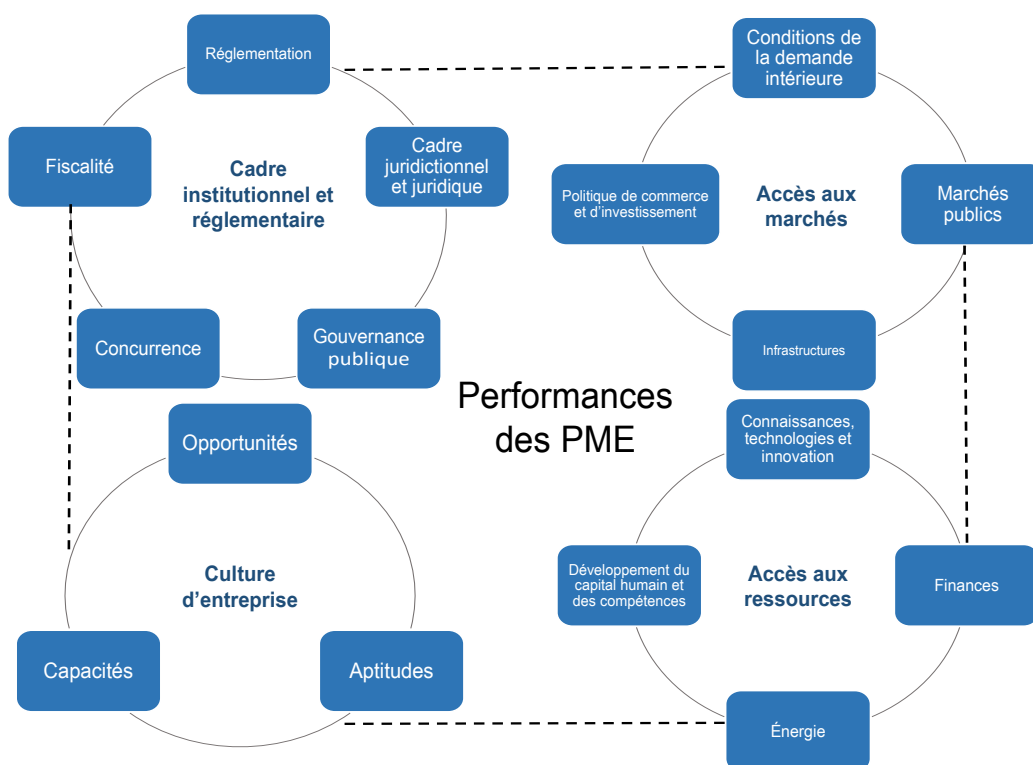
Graphique 1.1. Taille des marchés publics dans les pays de l'OCDE et les pays candidats à l'adhésion



Source : (OECD, 2017^[1]).

En effet, alors que l'objectif primordial des marchés publics est de fournir aux gouvernements les biens et services nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs de manière opportune, économique et efficace, les pays s'en servent de plus en plus comme outil de gouvernance pour atteindre d'autres objectifs de politiques publiques (OCDE, 2017^[2]). Compte tenu de la structure du secteur privé dans la plupart des pays du monde, où les PME représentent la part essentielle de l'économie, les gouvernements s'efforcent généralement de promouvoir leur croissance économique et leur durabilité, et mènent des actions visant à améliorer l'environnement d'affaires des PME, telle l'ouverture de l'accès aux marchés publics (voir Graphique 1.2).

Graphique 1.2. Environnement d'affaires des PME : Un cadre conceptuel



Source : (OCDE, 2017^[3]).

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, par son principe « mis en balance » encourage l'inclusion d'objectifs politiques complémentaires tels que la croissance verte durable, le développement des petites et moyennes entreprises, l'innovation, l'instauration de normes de conduite responsable des entreprises ou des objectifs de politique industrielle plus larges (OCDE, 2015^[4]). À travers le principe de mise en balance, l'OCDE recommande aux pays une série de mesures décrites dans l'Encadré 1.1 suivant.

Encadré 1.1. Principe de « mise en balance » de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics.

L'OCDE que les adhérents tiennent compte du fait que tout recours au système de passation de marchés publics en faveur d'objectifs secondaires devrait être mis en balance avec l'objectif principal de la passation du marché.

À cet effet, les adhérents devraient :

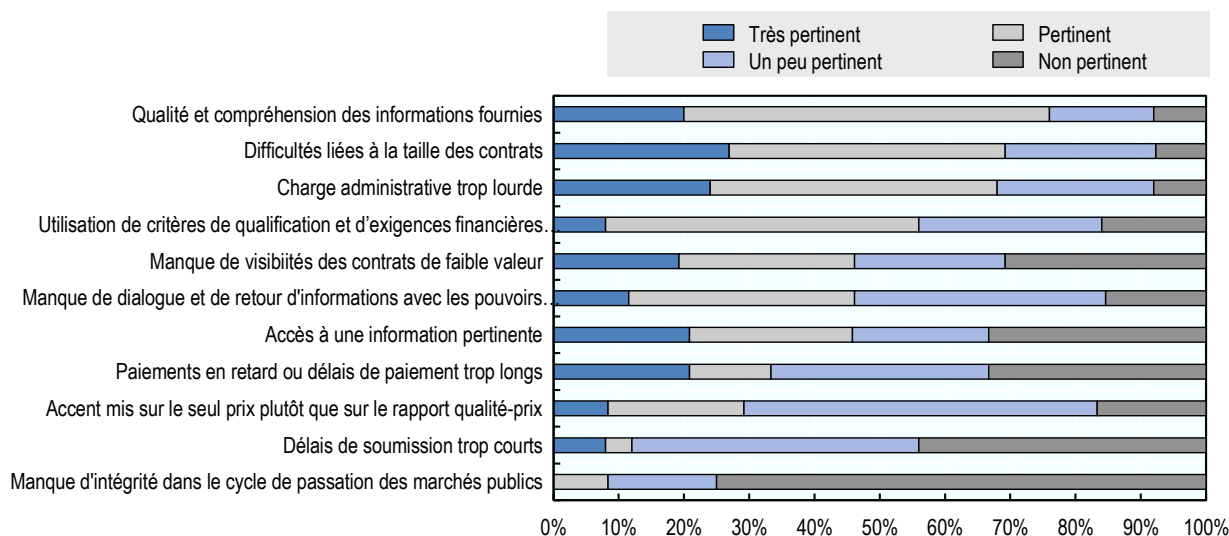
i) **Évaluer l'intérêt d'un recours aux marchés publics en tant que méthode pour contribuer à la réalisation d'objectifs secondaires** conformément aux priorités nationales clairement établies, en mettant en balance les avantages potentiels et la nécessité d'optimiser les ressources. Il convient de prendre en compte l'aptitude du personnel chargé de la passation de marchés publics à œuvrer en faveur d'objectifs secondaires et la charge que représente le suivi des progrès accomplis sur la voie de la réalisation de ces objectifs.

ii) **Développer une stratégie adaptée pour l'intégration des objectifs politiques secondaires aux systèmes de passation de marchés publics.** Lorsque des marchés publics sont mis au service d'objectifs secondaires, il convient de procéder à des travaux de planification, d'analyse de la situation de départ, d'évaluation des risques et de définition des résultats attendus qui serviront ensuite de point de départ à l'élaboration de plans d'action ou de directives d'application.

iii) **Employer une méthodologie d'évaluation d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires.** Les retombées de tout recours au système de passation de marchés publics au service d'objectifs secondaires devraient être évaluées en fonction de critères adaptés, afin d'offrir aux responsables publics les renseignements dont ils ont besoin concernant les avantages et les coûts du dispositif. Il faudrait mesurer l'efficacité tant au niveau de chaque marché qu'au niveau des résultats visés sur le terrain de l'action publique. De plus, l'effet global du recours à la passation de marchés publics au service d'objectifs secondaires devrait être évalué périodiquement, pour répondre à une éventuelle surcharge d'objectifs.

Source : (OCDE, 2015^[4]).

Malgré les efforts entrepris par les différents pays ces dernières années pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics, les responsables politiques et les spécialistes des pays de l'OCDE ont indiqué que les PME sont toujours confrontées à diverses contraintes lorsqu'elles souhaitent accéder aux marchés publics (voir Graphique 1.3).

Graphique 1.3. Principales contraintes d'accès aux marchés publics pour les PME

Remarque : les personnes interrogées ont été invitées à indiquer la pertinence de chaque option dans leur contexte national, sur une échelle de 1 (non pertinent) à 4 (très pertinent).

Au total, 30 pays de l'OCDE et 6 pays non membres de l'OCDE ont répondu à cette enquête.

Source : enquête de l'OCDE de 2017 sur l'utilisation stratégique des marchés publics pour soutenir les PME.

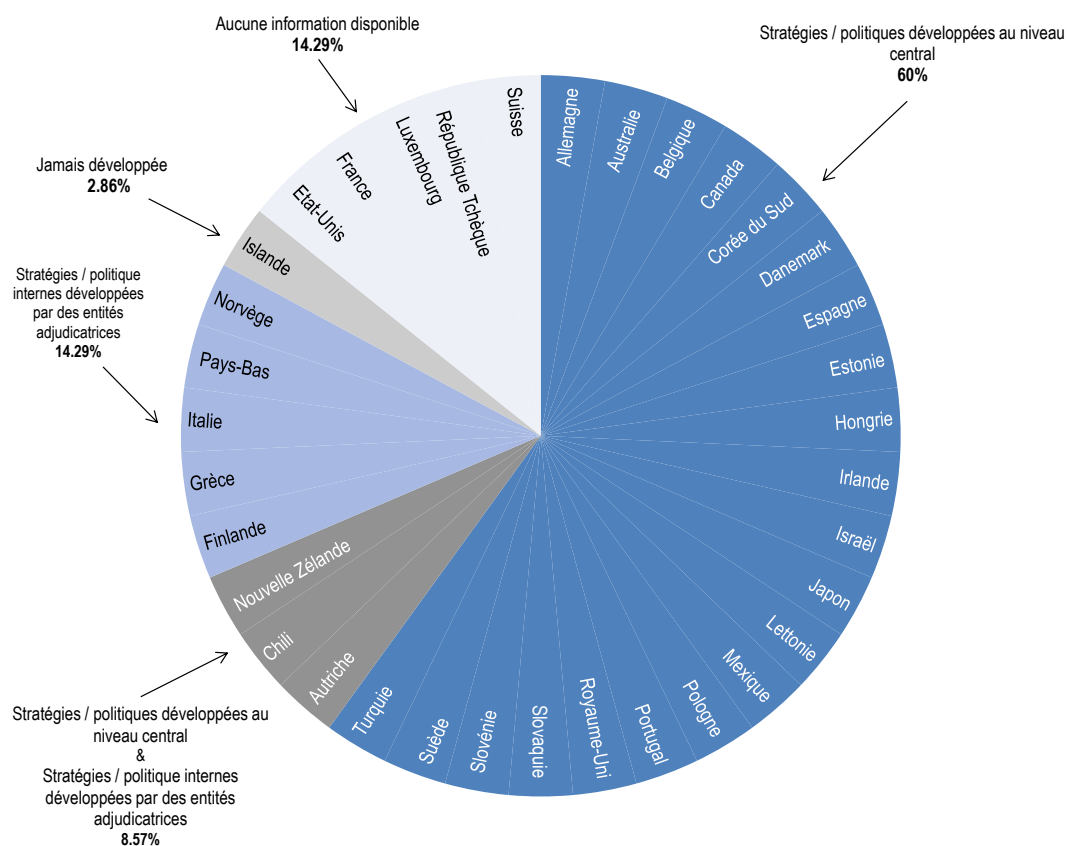
Cette situation s'observe également en Tunisie, qui dispose d'une stratégie claire pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics. Selon une étude menée sur un échantillon non aléatoire d'acheteurs publics par la Haute instance de la commande publique (HAICOP), moins de 17 % des marchés publics ont été attribués aux PME, bien en deçà de l'objectif du pays qui était de 20 %. La capacité insuffisante des agents chargés de la passation des marchés publics a été identifiée comme une contrainte majeure à l'accès des PME tunisiennes aux marchés publics. Parmi les autres contraintes, citons le manque de dialogue et de retour d'informations avec les pouvoirs adjudicateurs publics, l'accent mis sur le seul prix plutôt que sur le rapport qualité-prix, ou encore les difficultés liées à l'utilisation de critères de qualification et d'exigences financières disproportionnées par rapport à la taille du marché.

Ce rapport passera en revue le cadre juridique et les différentes initiatives mises en œuvre en Tunisie afin de lui recommander des mesures clés visant à améliorer le cadre réglementaire, ainsi que différents outils pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics.

2. Avantages de l'investissement dans un programme visant à faciliter la participation des PME aux marchés publics

Reconnaissant les avantages d'un accès facilité des PME aux marchés publics, de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE ont mis en œuvre une politique ou une stratégie visant à améliorer cet accès des PME aux marchés publics et à soutenir leur développement. Le Graphique 2.1 donne un aperçu des pays de l'OCDE qui ont élaboré une stratégie ou une politique spécifique.

Graphique 2.1. Élaboration d'une stratégie et/ou d'une politique visant à améliorer l'accès des PME aux marchés publics dans les pays de l'OCDE



Source : (OCDE, 2017^[2]).

La participation accrue des PME aux marchés publics profite à la fois aux entités publiques et au secteur privé, et elle peut également générer des avantages économiques et sociétaux plus larges en favorisant la croissance des PME. Cette section abordera donc les différents avantages possibles et les opportunités que représente cette participation accrue.

2.1. Le développement des PME permet d'obtenir d'importants avantages sociétaux

En Tunisie, comme dans de nombreux pays, les PME représentent l'épine dorsale de l'économie non seulement par leur nombre, mais aussi en termes de contribution à l'emploi, de génération de revenus, d'innovation et de diffusion des connaissances. Elles permettent également de répondre à des demandes et des besoins sociaux nouveaux ou de niche, et de renforcer l'inclusion sociale.

En 2013, les PME du secteur non financier de la zone OCDE représentaient 60 % de l'emploi total et 99,7 % de l'ensemble des entreprises, et généraient en moyenne entre 50 % et 60 % de valeur ajoutée. En Tunisie, les micros, petites et moyennes entreprises (MPME) représentent également une part importante des entreprises et sont les principaux employeurs du pays : elles employaient 57,92 % de la population active en 2016. Cependant, le taux de chômage dans le pays est relativement élevé, atteignant 15,3 % au troisième trimestre 2017, bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour la même période (5,7 %) (Statistiques Tunisie, 2018^[5]). Étant donné que les marchés publics représentent environ 15 % du PIB en Tunisie, investir davantage dans un programme visant à faciliter la participation des PME aux marchés publics pourrait avoir un impact positif sur la création d'emplois et la baisse du taux de chômage dans le pays.

2.2. Les entités publiques bénéficient du développement des PME

Les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle essentiel dans les économies des pays de l'OCDE, car elles représentent une part importante dans le total des entreprises. Par conséquent, les PME sont généralement en première ligne des politiques publiques, y compris dans le domaine des marchés publics, compte tenu des immenses opportunités commerciales que ces derniers représentent. En soutenant le développement des PME et en leur offrant les conditions nécessaires à leur compétitivité, il est possible de réduire les coûts et d'améliorer la performance des biens et services fournis à l'État.

Les marchés publics sont par ailleurs un facteur clé pour l'innovation. L'une des principales conclusions d'un rapport de l'OCDE visant à mesurer le lien entre les marchés publics et l'innovation indique que 14 % à 36 % des entreprises interrogées ayant accédé à des marchés publics entre 2010 et 2012 ont déclaré avoir entrepris une activité d'innovation dans le cadre d'un contrat de marché public (Appelt and Galindo-Rueda, 2016^[6]). En effet, l'innovation peut permettre de relever des défis sociétaux clés, notamment dans les domaines de la santé et du bien-être, de la sécurité alimentaire, de l'agriculture durable ou de l'énergie propre et efficace. L'innovation fournit également aux institutions de meilleurs produits et services pour répondre à leurs besoins.

Au cours des dernières décennies, la contribution des PME à l'innovation commerciale s'est considérablement élargie. L'augmentation des revenus, la demande accrue sur les marchés de niche et l'évolution des technologies ont permis aux PME de renforcer leurs avantages comparatifs et de réduire les désavantages structurels découlant des contraintes en matière de ressources et de la capacité limitée à réaliser des économies d'échelle (OCDE, 2018^[7]).

2.3. Un accès élargi aux opportunités de marchés publics profite aux PME

Comme indiqué précédemment, un meilleur accès aux opportunités des marchés publics pourrait ouvrir aux PME un marché considérable. De par son envergure, de la palette des biens, services et travaux qu'il demande et de par sa stabilité, le secteur public constitue pour les PME un client attrayant et une opportunité commerciale importante.

De plus, en vendant leurs biens et services au secteur public, les PME sont assurées de s'engager dans des pratiques commerciales équitables. En effet, les marchés publics sont soumis à des principes, à des cadres juridiques et réglementaires et à des obligations internationales et commerciales qui imposent un traitement juste et équitable des soumissionnaires. Dans le même temps, le fait d'avoir participé à des marchés publics et d'avoir remporté des contrats peut donner aux PME de la visibilité sur d'autres marchés en tant que fournisseurs de confiance, car l'octroi de marchés publics implique que les fournisseurs ont rempli les critères de qualification et les conditions contractuelles.

3. Vers une politique globale de soutien au développement des PME

3.1. Institutionnalisation des politiques des PME au niveau national

Le cadre institutionnel relatif aux politiques des PME en Tunisie est relativement complexe, la responsabilité du développement des politiques relatives aux entreprises étant principalement partagée entre deux ministères, le ministère du Commerce et de l'Artisanat et celui de l'Industrie. En outre, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques est confiée à un certain nombre d'organismes gouvernementaux, mais la coordination entre eux est limitée (OCDE/La Commission européenne/ETF, 2014^[8]). Par ailleurs, d'autres organismes sont indirectement impliqués dans le développement des PME, tels que l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (API). L'API est le principal organisme interagissant avec les entreprises tunisiennes, mais sans mandat spécifique à l'égard des PME. C'est pourquoi la Tunisie devrait envisager de préciser son cadre institutionnel en matière de politique vis-à-vis des PME, et ne confier qu'à une seule entité le mandat d'élaborer une stratégie visant à renforcer le développement des PME, tout en assurant la coordination avec tous les organismes publics mais aussi avec le secteur privé.

En ce qui concerne les activités de marchés publics, la Haute instance de la commande publique (HAICOP) a pour mandat de proposer des modifications au cadre réglementaire des marchés publics visant à renforcer l'efficacité et la transparence du système de passation des marchés publics (Gouvernement tunisien, 2013^[9]). En effet, le cadre réglementaire des marchés publics en Tunisie comporte de nombreuses dispositions visant à soutenir le développement des PME, comme décrit dans la section 4. Cependant, une stratégie visant à soutenir le développement des PME va au-delà des exigences incluses dans le cadre juridique. Elle doit également comprendre un plan d'action détaillé et des mécanismes pour soutenir leur mise en œuvre. À cette fin, la Tunisie aurait besoin d'une forte volonté politique, et de reconnaître les marchés publics comme un levier stratégique pour accélérer le développement des PME.

3.2. Définition des PME

La définition des PME varie en fonction des pays. Dans la plupart des cas, elles sont classées en fonction du nombre de leurs employés, de leur chiffre d'affaires, de leurs actifs, ou d'une combinaison de ces éléments. Dans certains pays comme les États-Unis, la définition des PME varie par ailleurs selon les branches et les industries. Mais la plupart des définitions sont claires et harmonisées au niveau national.

En Tunisie, il n'existe pas de définition harmonisée des PME (Banque européenne d'investissement, 2015). L'Institut national de la statistique (INS) classe les PME en fonction du nombre d'employés :

- Micro-entreprises : moins de 6 employés
- Petites entreprises : entre 6 et 49 employés
- Moyennes entreprises : entre 50 et 199 employés

La répartition des entreprises tunisiennes par catégorie est décrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3.1. Répartition des entreprises par catégorie en Tunisie, 2016

Catégorie	Nombre d'entreprises		Nombre d'employés	
	Nombre	Pourcentage (%)	Nombre	Pourcentage (%)
Micro	70 113	78,31 %	116 881	11,67 %
Petites	16 115	18,00 %	228 124	22,77 %
Moyennes	2 485	2,78 %	235 302	23,48 %
Total des MPME	88 713	99,09 %	580 307	57,92 %
Grandes	815	0,91 %	421 626	42,08 %
TOTAL	89 528	100,00 %	1 001 933	100,00 %

Remarque : les MPME désignent les « micro, petites et moyennes entreprises ».

Source : (Statistiques Tunisie, 2017_[10]).

Cependant, d'autres définitions sont prévues dans différents cadres juridiques, tels que :

- Décret n° 2017-389 relatif aux incitations financières au profit des investissements réalisés dans le cadre de la loi de l'investissement, où les PME sont définies comme toute entreprise dont le volume d'investissement ne dépasse pas 15 millions de dinars soit environ 5,1 millions USD (y compris les investissements d'expansion et les fonds de roulement).
- Bulletin du Conseil du marché financier (CMF) n° 2588 du 03/05/2006 : Sont considérées comme PME les entreprises dont le montant d'actifs immobilisés nets n'atteint pas 4 millions de dinars, et dont l'effectif total n'atteint pas 300 employés.

En outre, le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP), prévoit dans son article 20 une définition spécifique des petites entreprises, basée sur le chiffre d'affaires et le volume d'investissement de l'entreprise, en fonction de son secteur d'activité (voir Tableau 3.1). Cette définition s'applique aux entreprises dont le capital n'est pas détenu à plus de 25 % par des sociétés qui ne sont pas des petites entreprises. La définition des moyennes entreprises est prévue dans un autre article (article 94) relatif aux avances. Comme décrit dans le Tableau 3.2, les deux définitions ne couvrent pas exactement les mêmes catégories en lien avec l'objet du marché.

Tableau 3.2. Définition des petites et moyennes entreprises selon le décret relatif aux marchés publics en Tunisie

Objet du marché	Petites entreprises		Moyennes entreprises	
	Chiffre d'affaires annuel maximum de l'entreprise en activité (en TND)	Volume d'investissement maximum pour l'entreprise récemment constituée	Chiffre d'affaires annuel maximum de l'entreprise en activité (en TND)	Volume d'investissement maximum pour l'entreprise récemment constituée
Travaux de génie civil ou routes et travaux dans le secteur agricole	1 million de TND 340 136 USD	500 000 TND 170 068 USD	5 millions de TND 1 700 680 USD	2 millions de TND 680 272 USD
Travaux techniques relatifs aux fluides ou à l'électricité ou à la sécurité incendie ou travaux assimilés	400 000 TND 136 054 USD	200 000 TND 68 027 USD		
Travaux techniques relatifs à la menuiserie ou à la peinture ou à l'étanchéité ou aux ascenseurs ou aux cuisines ou travaux assimilés	400 000 TND 136 054 USD	160 000 TND 54 422 USD		
Biens	600 000 TND 204 082 USD	300 000 TND 102 041 USD	1 million de TND 340 136 USD	500 000 TND 170 068 USD
Services	400 000 TND 136 054 USD	200 000 TND 68 027 USD	1 million de TND 340 136 USD	500 000 TND 170 068 USD
Études	120 000 TND 40 816 USD	60 000 TND 20 408 USD	300 000 TND 102 041 USD	150 000 TND 51 020 USD

Remarque : 1 USD = 2.94 TND.

Source : DMP.

Disposer d'une définition claire et uniforme des PME à travers le pays est une condition préalable à l'identification effective des PME et à la mise en œuvre de toute politique visant à soutenir leur développement, y compris dans le domaine des marchés publics. Par conséquent, la Tunisie se doit, dans un premier temps, d'adopter une définition unifiée et claire de la catégorie des entreprises en fonction de leur taille.

4. Les marchés publics peuvent soutenir le développement des PME par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes

Dans les pays membres et non membres de l'OCDE, les PME sont confrontées à divers obstacles lors de leur participation aux marchés publics. L'Encadré 4.1 fournit une description des obstacles rencontrés par les PME du Chili. Les obstacles recensés sont similaires dans de nombreuses économies. La gravité et l'impact de ces obstacles dépendront des mécanismes développés et mis en œuvre par les différents pays pour les surmonter.

Encadré 4.1. Défis qui entravent l'accès des PME aux appels d'offres publics : Le cas du Chili

Cette section dresse la liste des obstacles les plus fréquemment rencontrés par les petites entreprises lorsqu'elles participent à des appels d'offres et remportent des marchés au Chili. Ces obstacles ont été identifiés dans le cadre d'un examen des PME chiliennes entrepris par *Chile Compra*, la centrale d'achat chilienne :

1. **Problèmes de capacité** : Les PME rencontrent des problèmes de capacité au moment de soumissionner et de gérer la mise en œuvre de grands marchés publics, notamment en termes de capacité technique, d'accès à des fonds de roulement et de niveau de garanties de performance contractuelle qui font généralement partie des exigences de l'autorité publique.
2. **Accès insuffisant aux informations sur les opportunités de marchés publics** : L'une des défaillances fréquentes dans la réglementation des marchés publics est l'asymétrie de l'information. Si les informations ne sont pas facilement accessibles et disponibles gratuitement, seules les grandes entreprises ayant des ressources pour explorer les spécificités des marchés publics peuvent obtenir les informations commerciales nécessaires pour participer efficacement à ces marchés.
3. **Manque de connaissances concernant les procédures de passation des marchés publics** : Les petites entreprises ont moins de ressources (employés, temps et argent) à leur disposition pour comprendre un marché hautement réglementé avec des procédures, des termes et des concepts qui sont des différents des transactions commerciales habituelles et qui ne sont utilisés que dans le système des marchés publics. L'incapacité à comprendre ce marché très réglementé peut diminuer la volonté d'y participer, pour des raisons autres que l'efficacité ou la qualité des produits et services proposés par les PME.
4. **Bureaucratie excessive** : L'existence de procédures impliquant des connaissances ou de procédures obligeant les fournisseurs à supporter des coûts de transaction réduit la possibilité, pour les petits fournisseurs et entrepreneurs, d'être compétitifs dans le domaine des marchés publics.

5. Expérience limitée en matière de soumissions : Les petites entreprises ont généralement une durée de vie plus courte que les grandes entreprises, souvent inférieure à cinq années d'imposition. Par conséquent, les petites entreprises ont moins d'expérience en matière d'appels d'offres, et notamment en matière de soumissions publiques.

6. Normes et exigences de certification coûteuses : Il est très difficile pour les petites entreprises d'obtenir des certifications de qualité. Non seulement leur coûts directs et indirects sont conséquents, mais leur obtention est un processus très long, représentant presque la moitié de durée de vie d'une petite entreprise classique.

7. Niveaux disproportionnés de qualification technique : Il est normal que les petits fournisseurs et prestataires de services qui se lancent sur des marchés établis ne possèdent pas les qualifications techniques fixées par le marché. Pour permettre à ces petites entreprises de participer, les acheteurs publics ne devraient exiger que des qualifications strictement obligatoires pour satisfaire leurs objectifs d'achats et des exigences fonctionnelles appropriées. Ce qui aura pour conséquence de favoriser la concurrence, l'innovation et le renouvellement des fournisseurs.

8. Niveaux disproportionnés de qualifications financières et conditions de paiement incompatibles : Les niveaux de liquidité généralement requis par l'autorité publique afin de pouvoir faire à face à une rupture de contrat sont généralement hors de portée des PME. Par ailleurs, l'un des principaux problèmes réside dans le délai de paiement des prestations effectuées.

9. Exigences peu claires: Le manque de précision des exigences techniques des appels d'offres représente une difficulté pour les nouvelles PME pour proposer leur meilleure offre.

10. Manque de temps pour préparer les offres : Pour des raisons déjà citées (manque de ressources et d'expérience), les petites entreprises auront probablement besoin de plus de temps pour préparer et soumettre des offres valables, conformes aux attentes des acheteurs publics.

11. Préférence pour l'offre la moins disante : Le fait de privilégier le prix représente un avantage pour les grandes entreprises, plus efficaces, aux dépens des PME.

12. Centralisation des marchés publics : Avec la centralisation de l'achat public qui "ferment" certains marchés pour une certaine durée, il devient de plus en plus difficile pour les PME de participer à ces marchés.

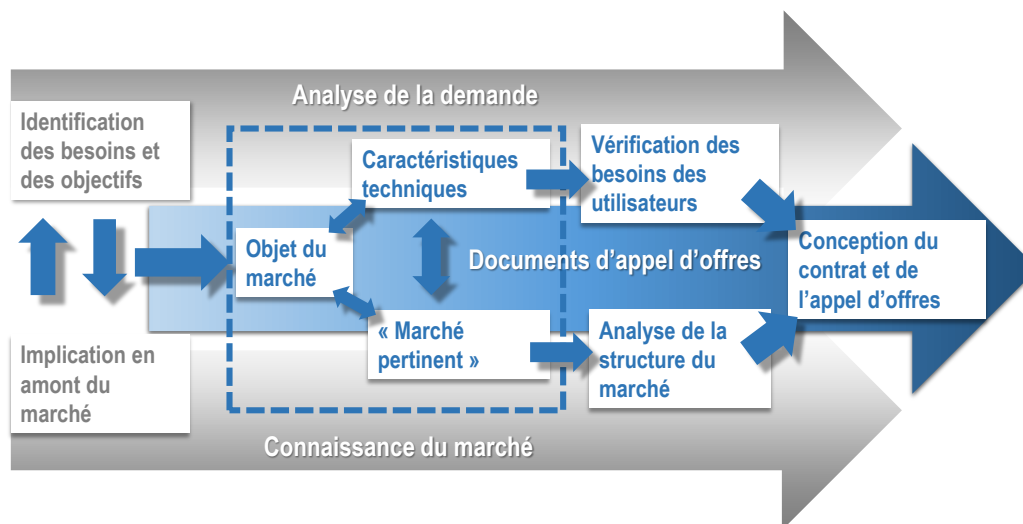
13. Absence d'explications de la part des acheteurs publics : Un dialogue limité avec les acheteurs publics peut créer une "courbe d'apprentissage plus abrupte" pour les petites entreprises. En effet, ceci est particulièrement vrai pour les aspects liés à la compréhension et l'apprentissage des exigences propres aux marchés publics, ainsi qu'à la correction des erreurs récurrentes dans le processus de soumission.

Source : BERD 2017.

Pour surmonter ces obstacles, deux approches ont été adoptées par différents pays. La première consiste à inclure des dispositions spécifiques dans les cadres légaux et réglementaires des marchés publics en mettant en place un système préférentiel pour les PME, ou certains sous-groupes de PME, lors de l'attribution de marchés publics. La seconde approche consiste à inclure des dispositions visant à favoriser la concurrence et le traitement équitable des soumissionnaires. Cependant, pour être efficace, la mise en

œuvre de ces deux approches nécessite une analyse solide de la demande et du marché car elles influencent la conception du contrat et de l'appel d'offres (voir Graphique 4.1).

Graphique 4.1. Analyse du marché et de la demande



Source : (OCDE, 2018^[11]).

4.1. Révision de la disposition de réservation dans le cadre réglementaire des marchés publics

L'argument selon lequel les petites et moyennes entreprises sont identifiées comme des soumissionnaires relativement fragiles pourrait justifier des mesures visant à leur accorder un traitement préférentiel, telles que des marchés réservés ou des préférences en termes de prix (OCDE, à paraître). Ces mesures pourraient renforcer les solutions concurrentielles et assurer la survie des PME à plus long terme. D'un autre côté, l'utilisation de ce type de mesures est interdite car discriminatoire dans de nombreux cadres réglementaires des marchés publics, notamment dans la majorité des pays de l'OCDE et dans la directive de l'Union européenne (UE) relative aux marchés publics. En effet, pour certains cadres réglementaires, ces mesures restreignent la concurrence ouverte et équitable. Parmi les pays interrogés en 2017 dans le cadre d'une enquête de l'OCDE sur le soutien aux PME par le biais des marchés publics, seuls quelques pays ont des dispositions législatives relatives aux préférences de prix (Corée, Mexique et Colombie) et aux marchés réservés (Canada, Corée et Colombie).

En Tunisie, l'article 20 du Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) prévoit que les entités publiques doivent réserver annuellement aux petites entreprises un pourcentage « dans la limite de 20 % » du montant estimé des marchés de travaux, de fourniture de biens, de services et d'études. Mais cette disposition manque de clarté car certaines parties prenantes comprennent qu'il est obligatoire d'atteindre le plafond des 20 % tandis que d'autres n'y voient pas de véritable objectif puisque « jusqu'à 20 % » ne fixe aucun seuil minimal. La Tunisie gagnerait donc à clarifier cette disposition.

Selon la HAICOP, le pourcentage de 20 % a été établi sur la base de plusieurs études. Cependant, selon les entités publiques interrogées, cet objectif est très difficile à atteindre dans certains secteurs en raison du faible nombre de PME. Par exemple, la Pharmacie centrale de Tunisie mentionne que pour l'achat de médicaments et de traitements, il est impossible d'atteindre l'objectif de 20 % car les PME de ce marché spécifique n'ont pas la capacité nécessaire pour répondre à la demande.

Compte tenu des nombreuses définitions de la catégorie « petites entreprises » en Tunisie, il est impossible de trouver des données pertinentes sur cette catégorie y compris sur les secteurs dans lesquels ces entreprises opèrent. Le cas des États-Unis donne un exemple où les différentes caractéristiques des pouvoirs adjudicateurs se reflètent dans la fixation de l'objectif visé. Un objectif statutaire a ainsi été établi : 23 % du contrat principal du gouvernement fédéral est réservé aux petites entreprises. Dans le cadre de cet objectif à l'échelon fédéral, la *Small Business Administration* négocie individuellement avec chacune des entités publiques un objectif à suivre. Pour l'exercice 2018, par exemple, cet objectif à l'échelle des organismes varie de 10 % pour le ministère de l'Énergie à 73 % pour la *Small Business Administration* (The U.S. Small Business Administration, s.d.^[12]). L'Encadré 4.2 décrit plus en détail le système en vigueur aux États-Unis, qui repose sur une étude de marché indiquant qu'au moins deux entreprises sont disponibles et capables d'exécuter le travail ou de fournir les produits demandés par l'administration. Par conséquent, tout en harmonisant la définition des PME, la Tunisie profiterait d'une révision de la disposition des 20% qui adapterait cet objectif aux différents secteurs afin de prendre en compte la capacité du marché.

Encadré 4.2. Marchés réservés aux petites entreprises aux États-Unis

Les marchés réservés aux petites entreprises constituent un outil puissant pour aider les petites entreprises à concourir et à remporter des marchés fédéraux. Chaque année, le gouvernement fédéral achète des biens et des services dans le secteur privé pour une valeur d'environ 400 milliards de dollars. Lorsqu'une étude de marché conclut que des petites entreprises sont disponibles et capables d'effectuer le travail ou de fournir les produits demandés par l'administration, ces opportunités commerciales leur sont « réservées » exclusivement. Il existe différents types de « marchés réservés aux petites entreprises ». Certains sont ouverts à toutes les petites entreprises ; d'autres sont ouverts uniquement aux petites entreprises correspondant à certains critères.

Valeur du marché

La classification en marché réservé repose en partie sur la valeur des biens ou des services que l'administration souhaite acheter.

- 3 500 USD - 150 000 USD : Tout achat par le gouvernement fédéral d'une valeur anticipée supérieure au seuil de micro-achat fixé à 3 500 USD et inférieure au seuil d'acquisition simplifié fixé à 150 000 USD, doit être automatiquement et exclusivement réservé aux petites entreprises. Il doit y avoir au moins deux petites entreprises responsables et compétitives en termes de prix du marché, qualité et livraison pour qu'un marché leur soit automatiquement réservé (« Règle de deux »).
- plus de 150 000 USD : Les opportunités de marché supérieures au SAT de 150 000 USD seront également réservées aux petites entreprises si la Règle de deux est respectée.

- 700 000 USD ou 1,5 millions USD pour la construction : Les opportunités de marché supérieures à 700 000 USD ou 1,5 millions USD (dans le secteur de la construction) attribuées à des entreprises autres que des petites entreprises, doivent avoir des plans de sous-traitance destinés aux petites entreprises à condition qu'il existe des opportunités de sous-traitance. Un plan de sous-traitance pour les petites entreprises établit des objectifs de sous-traitance pour :
 - les petites entreprises,
 - les petites entreprises défavorisées,
 - les entreprises situées dans une HUBZone (zone historiquement défavorisée),
 - les entreprises détenues par des vétérans de guerre,
 - par des mutilés de guerre,
 - et par des femmes.

Source : The U.S. Small Business Administration.

En outre, l'article 21 du DMP prévoit également des marchés réservés aux artisans pour l'achat de biens et de services liés à leur activité. Les artisans étant tous des micro- ou petites entreprises, cette disposition vise également à promouvoir leur développement. Cependant, aucune donnée n'a été fournie pour évaluer l'impact de cette disposition.

En plus des marchés réservés aux petites entreprises, certains pays cherchent également à soutenir le développement des fournisseurs nationaux et locaux par des préférences de soumission dans le cadre réglementaire des marchés publics. Bien qu'elles ne visent pas directement les PME, ces dispositions pourraient leur profiter indirectement, car la plupart des PME participant aux marchés publics sont des PME nationales. En Tunisie, le cadre réglementaire des marchés publics prévoit, à l'article 26 du DMP, des préférences en matière de soumission pour les entreprises nationales et pour les biens tunisiens. En effet, à qualité égale, les offres des entreprises tunisiennes ou les offres incluant des produits tunisiens seront privilégiées dans la mesure où les prix ne dépassent pas de plus de 10 % le prix des offres d'entreprises étrangères. D'autres dispositions du DMP visent à soutenir les entreprises nationales (articles 22, 23, 24 et 25). Aucune donnée n'a été fournie sur l'utilisation de ces dispositions pour évaluer leur impact sur le développement des PME.

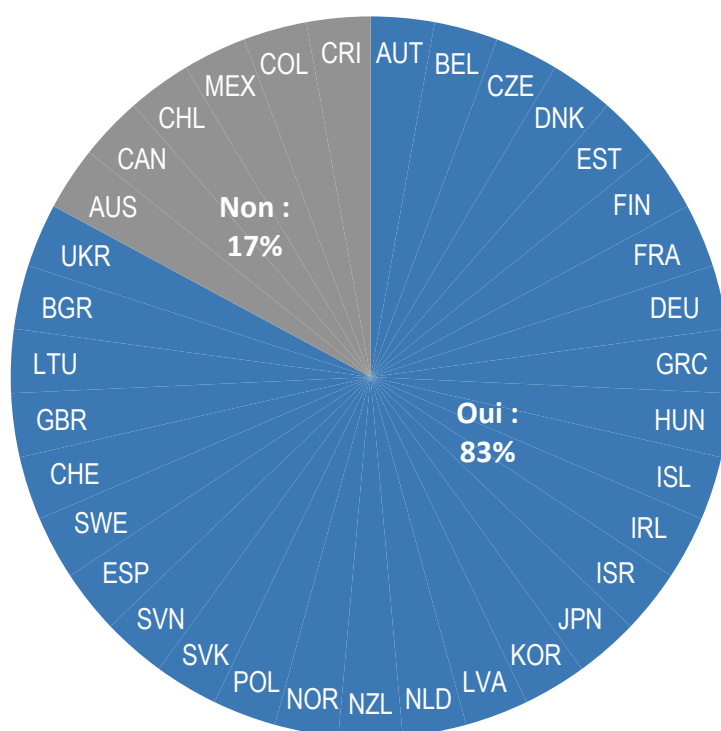
4.2. Stratégie d'allotissement

La mise en place d'une stratégie d'allotissement est l'une des mesures les plus couramment utilisées pour faciliter l'accès des PME aux opportunités de marchés publics. Les PME considèrent souvent que l'envergure des grands marchés publics est un obstacle à leur accès. En ce sens, les PME pourraient avoir plus de chances de remporter des marchés divisés en lots car la taille des lots pourrait mieux correspondre à leur capacité de production, et le contenu des lots pourrait davantage correspondre à leur secteur de spécialité. De nombreux pays de l'OCDE ont adopté des stratégies d'allotissement pour atteindre plusieurs objectifs, notamment la promotion des PME et des nouveaux entrants sur le marché ; la promotion de la participation aux appels d'offres, en particulier par des groupes particuliers d'entreprises ; la stimulation de la concurrence sur le marché ; la

limitation de la dépendance vis-à-vis d'un fournisseur unique ; et une meilleure répartition des risques (OCDE, 2015^[13]).

Comme décrit dans l'enquête de l'OCDE sur le soutien aux PME par le biais des marchés publics, la grande majorité des pays interrogés en 2017 encouragent le fractionnement des marchés publics en lots afin de faciliter l'accès des PME à ces marchés (Graphique 4.2). Pour les pays de l'UE (Union Européenne), la directive de 2014 sur la passation des marchés publics oblige les pouvoirs adjudicateurs à envisager, au stade de la planification, de diviser un contrat en lots. Cette disposition est incluse dans la directive comme l'une des mesures visant à faciliter la participation des PME aux marchés publics.

Graphique 4.2. Encourager la division des contrats en lots pour soutenir la participation des PME aux marchés publics



Source : enquête de l'OCDE de 2017 sur l'utilisation stratégique des marchés publics pour soutenir les PME.

En Tunisie, l'article 2 du Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) définit l'allotissement comme « la répartition de la commande objet d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières, techniques ou sociales. Chaque lot constitue une unité autonome et peut être attribué séparément ou avec d'autres lots ». En outre, l'article 13 prévoit que la répartition d'un marché en lots doit tenir compte de la capacité des participants potentiels, notamment des PME. L'article 16 prévoit que l'allotissement des commandes est obligatoire lorsqu'il est de nature à favoriser la participation des entreprises nationales ou lorsqu'il est susceptible de présenter des avantages d'ordre technique, financier ou social. Il est à noter que les corps de contrôle et les commissions de contrôle des marchés ont également compétence pour veiller à la bonne application de ces dispositions lors de l'examen des dossiers d'appel d'offres. Ainsi, le cadre juridique tunisien privilégie clairement la mise en œuvre

d'une stratégie d'allotissement par les entités publiques. Cependant, après avoir mené des entretiens avec certains agents d'entre elles, il apparaît qu'aucune incitation ne les encourage en fait à diviser les contrats en lots, puisqu'un allotissement représente une charge administrative plus lourde en raison de la gestion de plusieurs contrats au lieu d'un seul. Les agents publics ne tiennent pas toujours compte des avantages de la division des contrats en lots en termes d'efficacité, d'économies et d'obtention de meilleurs produits et services correspondant aux besoins de l'entité publique. Par conséquent, la Tunisie profiterait d'une meilleure sensibilisation des agents en charge des marchés publics aux avantages et méthodologies de l'allotissement des marchés publics.

4.3. Clarification et amélioration des dispositions de sous-traitance pour améliorer l'accès des PME aux opportunités de marchés publics.

Dans certains cas, malgré la mise en œuvre d'une stratégie d'allotissement appropriée, une PME peut ne pas être en mesure d'endosser le rôle de fournisseur principal de par sa petite taille, sa spécialisation, et ressources et capacités limitées (OECD-SIGMA, 2016_[14]). Les accords de sous-traitance sont considérés comme un moyen de faciliter l'accès des PME à des contrats volumineux ou complexes, pour lesquels elles pourraient ne pas être en mesure de prétendre être le fournisseur principal chargé d'exécuter l'ensemble du contrat.

Pour diverses autres raisons, la sous-traitance est également une stratégie utilisée par les fournisseurs principaux. En effet, le fournisseur peut s'appuyer sur les capacités ou les ressources de sous-traitants, en vue de participer au processus d'appel d'offres pour l'attribution d'un marché public (OECD-SIGMA, 2016_[15]).

En Tunisie, l'article 88 du Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) prévoit la possibilité d'inclure des accords de sous-traitance pour les marchés de travaux et de services. Cependant, cet article interdit aux entités publiques d'inclure des accords de sous-traitance pour les marchés de fournitures de biens. En effet, certains marchés publics d'acquisition de biens comprennent également des services connexes, tels que la livraison, qui pourraient être sous-traités à un tiers. Par conséquent, pour les marchés de fourniture de biens, la Tunisie trouverait avantage à autoriser la sous-traitance de services connexes. De plus, le même article prévoit que la totalité du contrat ne peut pas être sous-traitée à un tiers, en stipulant qu'« une partie » de l'exécution du marché peut être confiée à un ou plusieurs sous-traitants. Cependant, aucune autre indication n'est fournie quant à la part maximale pouvant être sous-traitée. Définir une proportion maximale permettrait de limiter tout type d'abus. Au sein de l'Union européenne, certaines législations nationales spécifient une proportion maximale du contrat pouvant être sous-traitée à des tiers, exprimée en pourcentage de la valeur totale du marché (OECD-SIGMA, 2016_[15]). Par conséquent, pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics en qualité de fournisseurs principaux, la Tunisie pourrait envisager de clarifier le cadre juridique concernant la proportion maximale du marché pouvant être sous-traitée à un tiers.

L'article 88 du DMP stipule également que le cahier des charges peut inclure des dispositions relatives au paiement direct des sous-traitants, ce qui est considéré comme une bonne pratique. Tout retard de paiement des sous-traitants a des effets néfastes sur leurs activités, en particulier pour les PME dont la capacité financière est limitée. La Tunisie gagnerait donc à promouvoir l'utilisation de cette disposition et à en surveiller étroitement l'utilisation au moyen de données statistiques.

4.4. Extension du recours au groupement à toutes les catégories de marchés publics

Le groupement consiste à former un groupe d'opérateurs économiques qui soumissionnent conjointement sur des marchés importants et complexes, dont l'exécution dépasse leurs capacités individuelles (OECD-SIGMA, 2016_[14]). C'est un mécanisme mis en place par les gouvernements afin de pallier aux capacités financières et techniques limitées des PME pour exécuter des marchés importants et complexes. Pour les PME, le principal avantage de ce mécanisme réside dans le fait de pouvoir recourir aux capacités d'autres entreprises pour satisfaire aux critères relatifs à la capacité économique, financière, technique et professionnelle. Ce mécanisme favorise donc la participation des PME au système de passation des marchés publics.

Les dispositions relatives aux groupements sont précisées dans le cahier des clauses administratives générales (CCAG). Le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) n'inclut aucune disposition spécifique expliquant le recours et l'utilisation de ce mécanisme, mais il est cependant mentionné dans certains articles, comme l'article 55 sur la soumission des offres. Le décret n° 2009-2617 du 14 septembre 2009 portant réglementation de la construction des bâtiments civils mentionne également la possibilité pour les entreprises d'agir en groupement (article 4). Toutefois, ces dispositions ne concernent que les travaux publics. Afin d'améliorer la cohérence du cadre réglementaire, la Tunisie pourrait étendre ces dispositions aux marchés de fourniture de biens et de services. De plus, ces dispositions pourraient intégrer les dispositions générales liées aux différentes formes de groupements au DMP. L'Encadré 4.3 donne une description des différentes formes de groupements en France.

Encadré 4.3. Différentes formes de groupements en France

En France, en vertu du décret de mars 2016 relatif aux marchés publics (n 2016-360), les opérateurs économiques peuvent participer ensemble aux procédures de passation de marchés publics sous deux formes.

- Le groupement est « solidaire » lorsque chacun des opérateurs économiques membres du groupement est engagé financièrement pour la totalité du marché public.
- Le groupement est « conjoint » lorsque chacun des opérateurs économiques membres du groupement s'engage à exécuter la ou les prestations qui sont susceptibles de lui être attribuées dans le marché public.

Source : (Direction des affaires juridique (DAJ), 2016_[16]).

En outre, lors de la mission exploratoire, certaines entités publiques ont partagé leurs inquiétudes sur la manière d'utiliser ce mécanisme en termes de critères de qualification : doivent-ils s'appliquer à chaque membre du groupement, ou à tous les membres ? La Tunisie gagnerait donc à fournir aux agents chargés de la passation des marchés publics des conseils et orientations sur la manière d'utiliser les dispositions relatives aux groupements lors de la rédaction des cahiers des charges, et à promouvoir le recours à ce mécanisme.

4.5. Autoriser les clauses de révision des prix dans les marchés publics

Les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques pourraient être confrontés à des situations légitimes nécessitant la modification des prix fixés dans le contrat. Dans la pratique, il pourrait s'agir de situations où les indices de prix ont sensiblement évolué, ou encore de circonstances imprévisibles survenues pendant l'exécution d'un marché.

L'absence de clauses d'ajustement des prix peut représenter un risque pour les soumissionnaires, qui pourraient ajouter une prime de risque à leur offre économique. Sans possibilité d'un ajustement des prix pendant la durée du contrat, une augmentation des prix de ses intrants peut placer le fournisseur dans une situation financière difficile, et avoir un impact sur l'exécution du marché. Inversement, une baisse des prix pourrait générer des inefficacités substantielles pour l'entité publique. C'est pourquoi de nombreux pouvoirs adjudicateurs dans les pays de l'OCDE ont introduit des clauses d'ajustement des prix, fondées soit sur un prix de référence catalogue, soit sur un indice fiable et reconnu (OCDE, 2018^[17]).

En Tunisie, le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) prévoit la possibilité d'avoir des marchés à prix fixes et d'autres à prix révisables. Selon l'article 37 du DMP, la durée d'exécution des contrats comprenant des clauses de révision des prix doit dépasser une année, sauf pour les marchés publics de travaux, de fournitures de biens et d'équipements soumis à une forte volatilité des prix : le DMP prévoit alors la possibilité d'inclure des clauses de révision des prix si la durée d'exécution dépasse les six mois. Cependant, au cours de la mission exploratoire, les fournisseurs ont mentionné que la plupart des contrats n'incluent pas de clauses de révision des prix, même lorsqu'ils sont confrontés à de significatives fluctuations de prix, comme pour l'achat de papier. Par conséquent, pour les fournisseurs et en particulier pour les PME, l'absence de clauses de révision des prix peut les dissuader de participer aux marchés publics. Cet obstacle est aggravé par le fait qu'à partir de la soumission de l'offre, les prix proposés restent en vigueur pour une période minimale de 60 jours (Article 54 du DMP). La Tunisie gagnerait donc à renforcer la capacité des agents publics à recourir aux clauses de révision des prix, et à rendre plus flexible le cadre juridique prévoyant des clauses de révision des prix dans le cahier des charges.

4.6. Amélioration des plans de passation de marchés pour fournir plus d'informations aux PME sur les opportunités de marchés publics

La communication des informations sur les futurs marchés publics est une étape clé pour encourager la participation du secteur privé à ces marchés. Cette communication doit refléter les objectifs de l'entité publique. La préparation du plan annuel de passation de marchés publics en temps opportun aide l'entité adjudicatrice à planifier ses activités de passation des marchés publics et à organiser et contrôler ses dépenses de manière plus structurée et prévisible. Les informations fournies dans les plans annuels de passation de marchés sont par ailleurs cruciales pour que les fournisseurs soient informés des futures opportunités de marchés publics, pour pouvoir planifier et se préparer à éventuellement soumissionner. Une telle communication faciliterait donc la participation des fournisseurs aux activités de marchés publics, y compris les PME.

En Tunisie, l'article 8 du Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) prévoit que l'acheteur public soit tenu d'élaborer un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics conformément au projet de budget, selon un modèle standard et un calendrier défini. En outre, l'acheteur public doit publier/mettre à jour le plan de passation des marchés au plus tard 30 jours avant le début de la procédure de passation du marché. L'OCDE a entrepris une analyse sur la publication d'informations par les entités publiques sur le portail national des marchés publics, et il apparaît que toutes les entités publiques ne publient pas leurs futurs marchés publics, et que ceux qui le font ne publient pas toujours l'ensemble de ces futurs marchés. La Tunisie gagnerait donc à sensibiliser davantage les entités publiques à l'importance de publier leurs plans de passation de marchés. Bien que les opportunités de passation de marchés publics figurent sur le portail national des marchés publics, elles ne sont pas encore toutes intégrées dans la plateforme d'achats publics en ligne Tuneps (*Tunisian e-Procurement System*). C'est pourquoi la Tunisie a publié, le 11 Mai 2018, le décret n°416 relatif à la généralisation du système Tuneps, entré en vigueur le 1er septembre 2018. Il sera par ailleurs techniquement impossible, dès 2019, de publier un avis d'appel d'offres si le plan annuel de passation des marchés publics ne l'a pas été.

4.7. Réduction de la charge financière et mise en place de mécanismes financiers pour soutenir la participation des PME aux marchés publics

Avant de participer aux opportunités de marchés publics, les fournisseurs potentiels examinent les clauses financières mentionnées dans le cahier des charges et dans le cadre juridique (délais de paiement, paiements anticipés, fourniture de cautionnements de soumission et de garanties de bonne exécution). En effet, ces dispositions peuvent avoir un impact sur l'intérêt des fournisseurs à soumettre une offre, en particulier pour les PME (OCDE, 2018^[71]). Outre les dispositions du cadre juridique des marchés publics et les mesures pouvant être prises au niveau central et/ou au niveau des entités, la santé financière des PME est plus vulnérable aux conditions économiques et à l'accès au financement. En Tunisie, plusieurs lacunes ont été identifiées dans le financement des PME (voir Encadré 4.4).

Encadré 4.4. Lacunes dans le financement des PME en Tunisie

- Le quart des PME estime que l'accès au financement est un obstacle majeur ou très important au fonctionnement de leur entreprise. Malgré un accès raisonnable aux services financiers, les PME restent soumises à des restrictions de crédit, telles des exigences de garanties élevées et la complexité des procédures de demande de prêt qui découragent de nombreuses PME.
- Les services bancaires ne sont pas adéquatement adaptés au segment des PME, et les PME jeunes et innovantes sont particulièrement coupées des sources de financement externe même si leur modèle économique est solide. D'autres instruments de financement font défaut, tels le capital-investissement et le capital-risque. Le secteur relativement bien développé du crédit-bail dispose d'une grande marge de manœuvre pour élargir son offre de produits.
- Afin d'approfondir leurs activités dédiées aux PME, les banques pourraient s'intéresser au développement de systèmes de garantie des portefeuilles des PME.
- Les entreprises doivent pouvoir accéder à des ressources à plus long terme pour prendre des décisions d'investissement aux implications financières de plus long terme. Cependant, les banques ne fournissent que rarement des prêts assortis d'échéances plus longues et uniquement dans des conditions très spécifiques. Les banques ont besoin de financements à plus long terme pour fournir davantage de prêts à long terme aux PME.
- Les sociétés de crédit-bail ont également besoin d'un financement externe à plus long terme afin de pouvoir réduire leur propre dépendance à l'égard du financement à court terme. Un financement à long terme supplémentaire pour le secteur du crédit-bail, éventuellement avec une attention particulière sur des segments spécifiques tels que les PME innovantes, pourrait contribuer au développement du secteur des PME.

Source : European Investment Bank (2015).

En Tunisie, comme indiqué par l'article 103 du DMP, le délai de paiement est fixé à 30 jours et peut aller jusqu'à 45 jours pour des projets spécifiques de travaux publics. Les délais de paiement sont alignés sur les bonnes pratiques internationales comme celles définies dans les directives de l'UE. Selon une étude de la Banque mondiale, il faut aux entités publiques entre 31 et 90 jours pour commencer à traiter le paiement après soumission de la facture (World Bank, 2017_[18]). Toutefois, selon cette même étude, il faut entre 91 et 180 jours pour que le fournisseur reçoive effectivement le paiement après soumission de la facture. La mission exploratoire a ainsi permis à l'équipe d'examen de l'OCDE d'identifier un problème lié au paiement. Pour lancer le processus de paiement, les fournisseurs doivent obtenir des pouvoirs adjudicateurs un certificat attestant de l'exécution du marché. À en croire les fournisseurs, ce processus peut être très long et fastidieux. Par conséquent, ce problème ne se reflète pas dans les statistiques sur les délais de paiement, puisque la date de début du paiement commence après l'obtention du certificat et l'émission de la facture. De nombreux fournisseurs des pays de l'OCDE et des pays non membres de l'OCDE ont rencontré des problèmes similaires. L'Encadré 4.5 fournit l'exemple d'une solution instaurée en France par l'Union des groupements d'achats publics (Ugap), une centrale d'achat public nationale qui a mis en place un mécanisme permettant de fixer aux

entités publiques un délai de certification de l'exécution des marchés. La Tunisie gagnerait à mettre en place un système similaire pour limiter les abus des pouvoirs adjudicateurs lors de la délivrance du certificat d'exécution du marché.

Encadré 4.5. Fixation d'un délai pour que les entités publiques attestent de l'exécution des marchés, France.

L'Ugap, une centrale d'achats publics française, opère en tant que grossiste : l'entité achète des produits et des services pour les revendre à des entités publiques. Par conséquent, l'entité paie directement le fournisseur et est payée par les entités publiques pour les biens et services commandés.

Pour pouvoir payer ses fournisseurs, l'entité exigeait un certificat des entités publiques attestant que le fournisseur avait bien exécuté le marché. Cependant, dans certains cas, les entités n'étaient pas suffisamment réactives, ce qui affectait le délai de paiement réel au fournisseur.

Depuis janvier 2016, l'Ugap a mis en place un mécanisme par lequel les fournisseurs informent la centrale d'achat public et le client de l'exécution du marché par un système en ligne ; si le client chargé d'attester de l'exécution du marché ne réagit pas dans les 20 jours, l'Ugap considère que le marché a été exécuté conformément aux conditions du contrat et procède donc au paiement du fournisseur.

Source : Ugap.

Outre les délais de paiement, le versement d'avances et d'acomptes est également considéré comme un moyen d'améliorer l'accès des PME aux marchés publics. Le DMP prévoit de nombreuses dispositions relatives aux avances (Articles 92, 93, 94, 95, 96), avec une disposition spécifique pour les PME. En effet, une part correspondant à 10 % du montant du marché peut être versée par les pouvoirs adjudicateurs pendant les douze premiers mois de l'exécution du marché lorsque le délai d'exécution est supérieur à un an. Le taux est plus élevé pour les marchés d'études et les marchés liés aux Techniques de l'information et de la communication (TIC). Toutefois, lorsque le marché prévoit un délai supérieur à une année et que l'entreprise à qui il est attribué est une PME, les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de verser une avance de 20 %. Ce type de mesures en faveur des PME est considéré comme une bonne pratique visant à encourager leur participation aux marchés publics.

Le cadre juridique de la passation de marchés prévoit également le versement d'acomptes (de l'article 99 à l'article 103). Contrairement aux avances, les acomptes sont versés pour des services fournis pendant l'exécution des marchés, et aucune disposition spécifique n'est prévue pour les PME. La Tunisie pourrait donc envisager de mettre en place des dispositions spécifiques sur les acomptes au bénéfice des PME.

En plus de respecter le cadre juridique en termes de délais de paiement, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des dispositions financières supplémentaires pour soutenir l'accès des PME aux marchés publics. L'Encadré 4.6 fournit un exemple de la France et de la Corée. Compte tenu des lacunes identifiées dans le financement des PME en Tunisie (voir Encadré 4.4), la Tunisie pourrait engager des discussions avec les banques et les institutions financières pour mettre en œuvre des solutions similaires visant à améliorer l'accès des PME au marché financier dans le but de participer aux marchés publics.

Encadré 4.6. Initiatives de soutien financier aux PME en France et en Corée

Affacturation inversé en France

En plus du versement d'avances prévu par la loi française sur les marchés publics, l'UGAP, une centrale d'achat public française active dans de nombreux secteurs dont le secteur médical, a développé une solution appelée l'« affacturation inversé » pour ses fournisseurs. La centrale d'achat public ne fournit pas de financement à ses fournisseurs ; le mécanisme consiste à négocier le taux d'intérêt financier à payer par les fournisseurs à une institution financière pour ceux qui souhaitent recevoir un paiement anticipé et être payés dans un délai de 2 jours en moyenne au lieu des 30 jours habituels.

Compte tenu de son pouvoir d'achat, les taux d'intérêt négociés par la centrale d'achat public à la suite d'un appel d'offres ouvert sont beaucoup plus avantageux que les taux d'intérêt qu'un seul fournisseur pourrait obtenir sur le marché financier. La centrale d'achat public ne tire aucun avantage financier lorsque les fournisseurs utilisent ce mécanisme.

Les fournisseurs de l'UGAP peuvent opter pour cette solution sur la base du volontariat et l'utiliser pour toutes leurs factures, ou au cas par cas en fonction de leurs besoins financiers.

Paielements contractuels instantanés en Corée

PPS, l'agence coréenne des marchés publics, apporte un soutien financier particulier aux PME impliquées dans les marchés publics. Les PME ont droit à un paiement initial allant jusqu'à 70 % de la valeur d'un marché public. Pour certains marchés de biens - y compris les commandes sur des contrats à prix unitaire, les contrats à prix forfaitaires pour des biens d'une valeur maximale de 500 millions KRW ou à la demande de l'utilisateur final pour d'autres marchés de biens - l'entreprise a droit à un paiement immédiat sur présentation de la facture. Dans ce cas, le paiement est effectué à partir d'un compte spécial de PPS puis il est remboursé par l'utilisateur final. Bien que les entités du gouvernement central aient droit à un délai de paiement pouvant aller jusqu'à cinq jours, le paiement immédiat permet aux PME d'être payées en seulement quatre heures ouvrables.

Source : (OCDE, 2018^[11]).

Dernier point, mais non des moindres, parmi les obstacles identifiés pour l'accès aux marchés publics par les PME : la fourniture de cautionnements de soumission et de garanties de bonne exécution. En Tunisie, le DMP prévoit la fourniture de garanties de bonne exécution comprises entre 3 % et 10 %, selon le marché. Cependant, comme indiqué dans le rapport de la Banque européenne d'investissement (BEI), l'accès au financement est l'un des quatre principaux obstacles aux opérations commerciales des PME (Banque européenne d'investissement, 2015^[19]). En effet, les PME interrogées dans le cadre de la mission exploratoire ont fait état de difficultés à fournir les garanties requises aux entités publiques. Dans le même temps, les entités publiques ont insisté sur la nécessité d'exiger des garanties de bonne exécution de la part des fournisseurs afin d'assurer l'exécution du marché. Après avoir fait supprimer l'obligation de fournir des cautions provisoires, le DMP de 2014 a réintégré cette disposition. La Tunisie réalise actuellement une évaluation pour identifier la bonne approche à adopter. La Tunisie pourrait également gagner à travailler

avec les institutions financières en vue de faciliter l'accès des PME au marché financier pour la fourniture de garanties, en prévoyant des conditions particulières et plus favorables. De plus, lorsqu'ils entreprennent une procédure de passation de marchés publics par le biais du système d'achats publics en ligne TUNEPS, les soumissionnaires sont autorisés à fournir une garantie de bonne exécution sous forme électronique. Au cours de la mission exploratoire, les PME ont mentionné les retards importants dans l'obtention des garanties au format électronique. Par conséquent, malgré leur utilisation de la plateforme électronique d'achats publics, les soumissionnaires doivent tout de même envoyer les garanties par voie postale, ce qui nuit à l'efficacité du système. La Tunisie gagnerait à discuter avec les banques pour faciliter le processus d'obtention des garanties au format électronique, et à travailler vers une solution automatisée et intégrée.

Par ailleurs, en Tunisie, tous les soumissionnaires sont tenus de fournir les cautions provisoires au moment de soumettre leurs offres. Afin de réduire davantage la charge administrative qui pèse sur les fournisseurs et d'accroître leur participation, plusieurs pays de l'Union européenne, comme le Portugal, ne demandent la fourniture de garanties de bonne exécution qu'au fournisseur titulaire du marché. La Tunisie bénéficierait de l'adoption d'une approche similaire.

4.8. Réduction de la charge administrative pour les PME

Outre les coûts financiers directs, des coûts indirects découlent aussi des différents formulaires et documents administratifs à soumettre avec la proposition technique et financière. Le temps ou le coût nécessaire pour les préparer risquent d'empêcher les PME de participer aux appels d'offres publics (OCDE, 2018^[11]). Comme mentionné dans le Graphique 1.3, les responsables politiques et les spécialistes sont conscients que la charge administrative élevée qui incombe aux PME est l'un des principaux obstacles à leur participation aux marchés publics.

La passation électronique de marchés est l'un des outils permettant de réduire la charge administrative pesant sur les PME. La Tunisie a mis en œuvre en janvier 2013 son système de passation électronique de marchés publics, Tuneps, pour accroître l'efficacité et la transparence du système, mais aussi pour améliorer la gestion des finances publiques au niveau national. En 2017, selon une étude commandée par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, seules 92 entités utilisaient ce système, alors qu'il vise à impliquer tous les ministères et organismes publics, ainsi que les autorités territoriales (Development Gateway, 2017^[20]). Une feuille de route apparaît nécessaire pour un recours effectif au système, obligeant les entités publiques et les fournisseurs à utiliser Tuneps en stipulant des délais clairs et raisonnables. Un tel recours faciliterait également l'accès des fournisseurs, dont les PME, à l'information sur les opportunités de marchés publics grâce à une publication unique sur le portail. Consciente de cette nécessité, la Tunisie a publié le décret n°416 du 11 mai 2018 relatif à la généralisation du système Tuneps. À partir du 1er septembre 2018, tous les ministères, les entreprises publiques à caractère non administratif et les établissements publics devront y recourir pour leurs marchés.

Selon le même rapport, le système Tuneps comporte cinq modules principaux :

1. Le portail de gestion des utilisateurs : un portail offrant plusieurs services aux acheteurs publics, y compris l'inscription en ligne, l'accès à l'information en ligne, etc.

2. Le système de soumission d'offres en ligne : une base de données permettant la publication des plans annuels de marchés publics, l'enregistrement en ligne des appels d'offres, la soumission des offres, l'annonce des résultats, etc.
3. Le système de contrat en ligne : un système de finalisation des contrats en ligne.
4. Le système de catalogue électronique : une liste électronique des produits et équipements selon le système de classification des Nations-Unies UNSPSC (*United Nations Standard Products and Services Code*).
5. Le système d'achats en ligne : un système officiellement et publiquement lancé le 12 avril 2017 pour présenter les prix des produits proposés par les fournisseurs pour les petits contrats en dehors du système des marchés publics.

Le dernier module, qui a été mis en œuvre avec le soutien de la BERD, présente un intérêt particulier pour les PME. Ainsi, plusieurs pays de l'OCDE, dont le Danemark et l'Italie, ont mis en place un marché électronique pour les achats publics de faible valeur, ciblant principalement les PME. L'Encadré 4.7 fournit une description du MePA, la place de marché électronique pour les achats publics de faible valeur en Italie. La Tunisie devrait poursuivre ses efforts pour encourager l'adoption du marché électronique, en particulier par les PME, en définissant des lignes directrices et en promouvant son utilisation de manière transparente, claire et compréhensible, tant pour les acheteurs publics que pour les fournisseurs.

Encadré 4.7. La place de marché électronique pour les achats publics de faible valeur en Italie : le MePA

Lancée en 2003 et fonctionnant actuellement sur la base d'un catalogue électronique de plus d'un million d'articles, la plateforme en ligne *MePA* (*Mercato Elettronico della P.A*) est l'une des principales places de marchés électroniques actuellement utilisées en Europe. Gérée par la Consip, une société par actions entièrement détenue par le ministère italien des Finances, MePA fournit un environnement sans support papier pour l'adjudication de marchés publics de biens et de services (principalement) de faible valeur. Le MePA vise à encourager les PME à participer aux marchés publics.

Le MePA incite les entreprises de toute l'Italie à s'engager auprès des pouvoirs adjudicateurs. La place de marché électronique offre une grande flexibilité opérationnelle, permettant l'adjudication directe à partir de catalogues en ligne standardisés et d'enchères électroniques ainsi que la sollicitation de devis.

Alors que les avis d'attribution de marchés publiés constituent une excellente base pour estimer la part des PME dans les offres supérieures au seuil, seules des informations minimales sont disponibles sur la performance des PME face à la concurrence dans les procédures de marchés publics inférieurs au seuil. Conçue pour optimiser l'accès aux marchés publics, le MePA a encouragé les PME à participer aux marchés publics car :

- L'inscription est gratuite pour les fournisseurs et les acheteurs
- Les transactions sont numérisées
- L'utilisation de la signature électronique garantit la conformité et la transparence
- La place de marché électronique offre une plateforme ouverte pour publier des catalogues en ligne normalisés

Source : BERD.

Par ailleurs, des entretiens avec des PME ont permis à l'équipe d'examen de l'OCDE d'identifier certaines lacunes dans le système actuel de passation électronique des marchés. Ces problèmes concernent la taille des documents à télécharger sur la plateforme, le manque d'intégration avec d'autres systèmes tels le registre du commerce, ou l'exigence de fournir des documents électroniques qui ne sont pas encore complètement dématérialisés comme les garanties de bonne exécution. L'équipe de Tuneps est consciente de ces problèmes et travaille activement pour combler les lacunes et améliorer le système. La Tunisie gagnerait à poursuivre ces efforts et à améliorer la plateforme de passation électronique de marchés conformément aux meilleures pratiques internationales, tout en assurant l'automatisation et l'intégration de la plateforme avec davantage de systèmes.

5. Mise en œuvre de politiques visant à accroître l'accès des PME aux marchés publics

5.1. La mise en œuvre de politiques soutenant le développement des PME nécessite un niveau de capacité adéquat des agents en charge de la passation des marchés publics et des PME

La mise en œuvre efficace de réformes et de politiques, mais aussi de bonnes pratiques, en matière de passation de marchés nécessite des agents qualifiés. La capacité est d'ailleurs un principe essentiel de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics* (OCDE, 2015^[4]). En effet, les agents en charge de la passation des marchés publics sont confrontés à plusieurs défis, notamment celui de la transition d'une fonction administrative à une fonction plus stratégique, avec une complexité croissante des règles de procédures liées à la passation de marchés publics. C'est pourquoi les pays ont besoin d'agents en charge des marchés publics capables de soutenir les divers objectifs poursuivis par la passation de ces marchés, y compris le développement des PME et leur accès aux opportunités des marchés publics.

En Tunisie, la responsabilité de renforcer les capacités des acteurs du système de passation des marchés publics incombe à l'Observatoire national des marchés publics (ONMP), un organisme faisant partie de la HAICOP (Haute instance de la commande publique). Le pays s'est ainsi doté en 2015 d'une stratégie nationale de formation dans les marchés publics visant à renforcer les capacités des acteurs publics mais aussi des PME. En effet, plusieurs activités de renforcement des capacités sont organisées, couvrant un large éventail de sujets, tels la passation électronique des marchés publics. Cependant, les différentes activités ne couvrent pas les différents mécanismes favorisant l'accès des PME aux marchés publics. En outre, certaines entités publiques considèrent que certains de ces mécanismes sont trop fastidieux, et ils n'ont pas une compréhension claire des avantages que ceux-ci représentent pour l'économie du pays. La Tunisie pourrait ainsi organiser des sessions de sensibilisation et des activités de renforcement des capacités pour les agents en charge de la passation des marchés publics, couvrant un large éventail de sujets liés à l'accès des PME aux marchés publics : analyse de marché, analyse de la demande, critères d'adjudication et de qualification, stratégie d'allotissement, spécifications techniques, etc. Ces sessions de sensibilisation pourraient être organisées dans le cadre des conventions relatives à la formation dans le domaine des marchés publics qui lient la HAICOP à d'autres organismes. Des formations pourraient également être organisées pour les acteurs du secteur privé afin de leur permettre de mieux comprendre le système de passation des marchés publics dans le pays.

La HAICOP a déjà mis en œuvre une initiative positive avec le *Centre d'Information, de Formation, de Documentation et d'Études en Technologies de la communication* (CIFODE'COM) et grâce au soutien de la Banque mondiale : un guide destiné aux PME, leur permettant d'améliorer leur compréhension du système de passation des marchés publics. Compte tenu des lacunes dans les capacités des agents en charge des marchés

publics, un guide similaire destiné aux entités publiques sur les mécanismes facilitant l'accès des PME aux marchés publics serait bénéfique pour la Tunisie.

L'OCDE recommande par ailleurs de traiter les plaintes de manière équitable, rapide et transparente en mettant en place des mécanismes efficaces pour contester les décisions prises en matière de marchés publics, afin de corriger les défaillances, prévenir les actes répréhensibles et renforcer la confiance des soumissionnaires. Ainsi, lorsqu'une partie prenante à un processus de passation de marchés publics (y compris les soumissionnaires) n'est pas d'accord avec une décision, elle doit avoir la possibilité de la contester. En Tunisie, les soumissionnaires peuvent contester une décision de passation de marché devant le pouvoir adjudicateur. Si une PME estime que le pouvoir adjudicateur n'a pas respecté dans son cahier des charges les dispositions obligatoires du DMP, y compris celles visant à renforcer la participation des PME, elle peut introduire un recours dans les cinq jours suivant la publication d'une décision inhérente à un processus de passation de marché public. L'article 180 du DMP prévoit également que le pouvoir adjudicateur dispose de cinq jours pour rendre sa décision. Faute de décision dans ce délai, la requête est considérée comme rejetée. En principe, conformément aux meilleures pratiques internationales, il est possible de faire appel de la décision des pouvoirs adjudicateurs devant un organe indépendant, le Comité de suivi et d'enquête des marchés publics (COSEM). Cependant, les PME interrogées lors de la mission exploratoire ont indiqué ne jamais contester les décisions de passation de marché car elles ne font pas confiance au système, et ne pas avoir connaissance de la possibilité de contester une décision devant le COSEM. La Tunisie gagnerait à sensibiliser le secteur privé et le secteur public au rôle et au mandat du COSEM.

5.2. Établir un dialogue avec les PME, un processus gagnant-gagnant

Le bon fonctionnement du système de passation des marchés publics nécessite d'engager un dialogue transparent et régulier avec le secteur public mais aussi de mettre en place des canaux de communication efficaces entre le secteur privé et les agents en charge de la passation des marchés publics. Cela permettrait, d'une part, aux soumissionnaires potentiels de mieux comprendre les besoins du secteur public et, d'autre part, apporterait également aux agents chargés de rédiger ou d'examiner les spécifications techniques une meilleure compréhension des capacités du marché. Par conséquent, un dialogue avec les fournisseurs aiderait les acheteurs publics à réduire l'écart d'information en leur permettant de collecter des informations plus fiables et plus à jour sur le marché (OCDE, 2018^[11]). Cela concerne tout particulièrement les PME qui manquent souvent de visibilité, de moyens de commercialisation et de communication. Cependant, comme le souligne la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, de telles interactions devraient être soumises à des garanties d'équité, de transparence et d'intégrité (OCDE, 2015^[4]).

En Tunisie, le manque de dialogue entre le secteur privé et les pouvoirs adjudicateurs a été identifié comme un véritable obstacle à l'accès des PME aux opportunités de marchés publics. Selon plusieurs parties prenantes, ce déficit peut être dû à un manque de temps ou de motivation, mais aussi à la crainte de commettre des atteintes à l'intégrité. Par conséquent, les pouvoirs adjudicateurs devraient fournir et mettre en œuvre les canaux appropriés pour établir le dialogue avec les PME à travers, par exemple, des réunions, des ateliers, des tables rondes, et en participant à des événements organisés par des associations professionnelles qui garantissent une représentation équitable du secteur privé.

L'identification des PME est un facteur clé pour renforcer ce dialogue. Comme décrit dans la section 3.2, au vu des multiples définitions des PME dans le pays, la Tunisie gagnerait à y apporter davantage d'harmonisation. En effet, harmoniser la définition des PME est essentiel à leur identification. Différentes parties prenantes interrogées par l'équipe d'examen de l'OCDE ont appelé à la création d'un répertoire incluant toutes les PME actives dans un secteur spécifique par catégorie de produits et de services. La création d'un tel répertoire que les pouvoirs adjudicateurs pourraient consulter lors de l'élaboration de leur stratégie d'appel d'offres renforcerait l'implication des PME et la mise en œuvre des différents mécanismes décrits dans la section 4. Ce répertoire pourrait être développé par la HAICOP avec le soutien de toutes les parties prenantes. En effet, un répertoire est en cours de constitution sur TUNEPS pour les entreprises enregistrées. Le répertoire permettra de catégoriser les entreprises par taille, activités et régions.

5.3. Pour une organisation en phase avec les politiques favorisant l'accès des PME aux marchés publics.

La mise en œuvre effective des différentes politiques et mesures en faveur de l'accès des PME aux marchés doit également se refléter dans la structure organisationnelle de l'entité publique. De nombreux grands pouvoirs adjudicateurs dans les pays membres et non membres de l'OCDE ont intégré dans leur organisation des agents spécifiquement chargés de veiller à la mise en œuvre de politiques encourageant l'accès des PME aux marchés publics. Cela s'applique tout particulièrement aux grands pouvoirs adjudicateurs et aux centrales d'achat public. Par exemple l'UGAP, la centrale d'achats publics française, compte une division en charge des politiques publiques. Un cadre est dédié à la mise en œuvre et au suivi de l'ensemble de ces différentes politiques et mesures.

En Tunisie, lors des entretiens menés avec les entités publiques, nombre d'entre elles ont appelé à la mise en place au sein de chaque pouvoir adjudicateur d'une unité dédiée aux politiques publiques, y compris celles concernant l'accès des PME aux marchés publics. Cependant, le manque de ressources en termes de nombre et de compétences compromet la faisabilité d'une telle mesure. Les grandes entités publiques, telles le ministère de l'Équipement, pourraient toutefois désigner un référent chargé de la mise en œuvre et du suivi de ces politiques.

6. Suivi des politiques

Évaluer les résultats des politiques et des mécanismes mis en œuvre pour améliorer l'accès des PME aux marchés publics est essentiel aussi bien pour surveiller leur mise en œuvre que pour mesurer la performance du système de passation des marchés publics. La Recommandation de l'OCDE insiste donc sur la nécessité de recourir à une méthode d'analyse d'impact adéquate pour pouvoir évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics contribue à la réalisation des objectifs dits secondaires ou complémentaires (OCDE, 2015^[4]). Dans le cadre de leur préoccupation partagée d'utiliser les marchés publics pour soutenir les PME, les différents pays ont développé et adapté divers outils pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics et garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les opérateurs économiques. Il est donc crucial d'analyser les résultats de ces mesures, afin d'évaluer les performances et de mieux gérer la fonction des marchés publics. L'Encadré 6.1 fournit l'exemple de l'Irlande.

Encadré 6.1. Création d'une plateforme pour mener une analyse des PME en Irlande

Le Bureau irlandais des marchés publics irlandais (*Open Government Partnership, OGP*) a mis en place un « Groupe de haut niveau sur l'accès des PME aux marchés publics » pour évaluer les politiques et stratégies en faveur de l'accès des aux marchés publics. Pour mesurer les résultats de ces politiques et stratégies, il est important de disposer d'un point de référence fiable permettant d'effectuer des comparaisons, et d'un système de collecte de données sur une base durable.

Fin 2014, l'OGP a lancé un programme de collecte et d'analyse des dépenses non salariales détaillées de la fonction publique. Ainsi, les données de nombreux organismes financés par des fonds publics, notamment les écoles, les hôpitaux, les services en uniforme et les grands ministères du gouvernement national, ont été recueillies. Le programme a consisté à recueillir des données auprès de 64 organismes de services publics. L'analyse a porté sur des milliers de codes comptables relatant quelque 4 millions de transactions financières. La priorité a été donnée à ces 64 organismes de services publics en raison du volume élevé de dépenses liées aux marchés publics dans leurs secteurs. L'équipe du programme a été chargée d'épurer, de classer et d'analyser ces données afin de fournir un socle de données fiables et de preuves tangibles aux nombreuses parties prenantes intéressées à identifier les postes de dépenses des fonds publics dans le cadre des marchés publics. Plus de 35 000 fournisseurs ont été classés dans les données des dépenses analysées.

Bien que la collecte de données n'a pas été complète, elle a servi de rampe de lancement à de nouvelles séries de rapports et, grâce à sa méthodologie robuste, elle est représentative des dépenses dans l'ensemble de la fonction publique. Cette analyse a également permis d'identifier la part des marchés publics attribués à des de PME irlandaises.

Source : (Office of Government Procurement, 2015^[21]).

En Tunisie, c'est l'Observatoire national des marchés publics (ONMP) qui est chargé de suivre la mise en œuvre des différentes politiques, conformément à l'Article 156 du DMP (voir Encadré 6.2).

Encadré 6.2. Le mandat de l'Observatoire national des marchés publics en Tunisie

L'Observatoire national des marchés publics en Tunisie est chargé de nombreuses tâches d'évaluation du système de passation des marchés publics, et notamment de :

- Tenir un registre d'information sur les fournisseurs des marchés publics en se basant sur les fiches de suivi établies par l'acheteur public après l'exécution de chaque marché public.
- Mettre en place un système d'information afin de collecter, traiter et analyser les données relatives aux marchés publics et aux achats publics en général, et permettant l'établissement de statistiques relatives au nombre des marchés attribués selon l'objet, la répartition géographique, le pouvoir adjudicateur, le mode de passation et tout autre critère, y compris les marchés attribués à des petites entreprises.
- Établir chaque année un recensement général des marchés publics et des recensements partiels concernant un groupe d'entités publiques ou une catégorie particulière de marchés.
- Élaborer des fiches synthétiques relatives à chaque fournisseur sur la base de données actualisées et précises intégrées dans le registre d'information

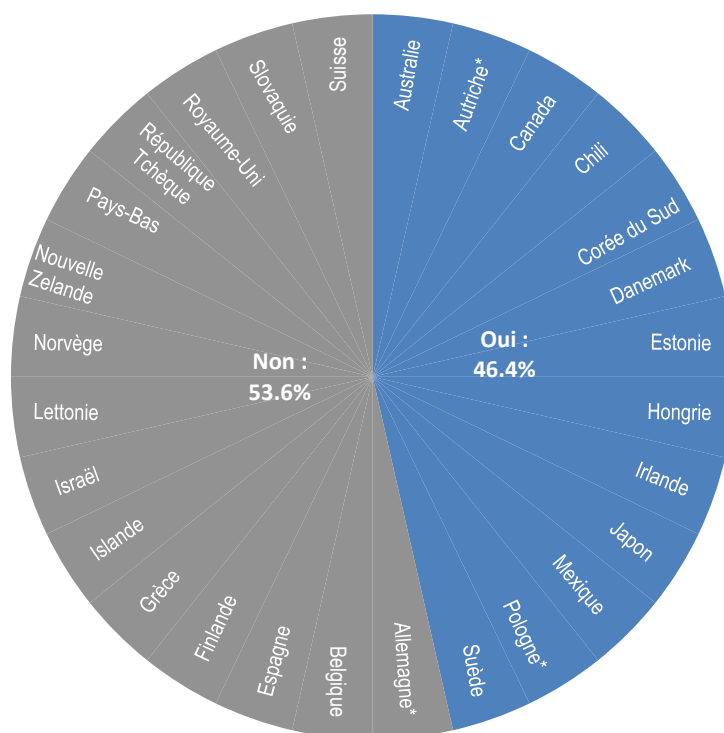
Dans ce cadre de ce mandat, tout acheteur public est tenu de transmettre périodiquement à l'ONMP les données nécessaires pour les statistiques et le système d'information, conformément aux modèles et procédures fixés par arrêté du chef du Gouvernement.

Source : Article 156 du décret relatif aux marchés publics en Tunisie.

Jusqu'à présent, le suivi des activités de passation des marchés publics n'est que partiellement assuré en raison de la capacité limitée de l'ONMP mais faute aussi d'une digitalisation généralisée du processus. Ainsi, les entités concernées doivent encore renseigner manuellement les informations demandées par l'ONMP. Par conséquent, l'ONMP devrait exécuter toutes ses tâches telles que mentionnées dans le DMP et en particulier la mise en œuvre d'un système d'information afin de collecter, traiter et analyser automatiquement les données relatives aux marchés publics.

Les méthodes utilisées par les pays pour évaluer la performance de leur système de passation de marchés relative à l'accès des PME à ces marchés, reflètent les objectifs mis en place mais également le cadre institutionnel et l'organisation du système de passation des marchés publics des différents pays. L'un des indicateurs les plus utilisés pour évaluer la mise en œuvre des politiques et stratégies relatives à l'accès des PME aux marchés publics est la part des marchés attribués aux PME en termes de nombre et de volume (voir Graphique 6.1).

Graphique 6.1. Mesure de la part des marchés attribués aux PME en termes de nombre et/ou de valeur



Remarque : les données sont en cours de révision. En Autriche, cette mesure s'applique uniquement à la centrale d'achat public, BBG. En Pologne, ces données sont collectées à partir de juin 2016 et les résultats pour 2017 ne sont pas encore disponibles lors de la rédaction de cet ouvrage. En Allemagne, les données devraient être mesurées au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement sur la statique des marchés publics.

Source : enquête de l'OCDE de 2017 sur l'utilisation stratégique des marchés publics pour soutenir les PME.

Lors du développement d'un système d'information visant à collecter des données, la première étape pour tout pays est de réfléchir aux indicateurs et aux données nécessaires. Par exemple, dans le DMP actuel, les données relatives à l'activité des PME dans le domaine des marchés publics ne sont requises que pour les petites entreprises, alors que le système d'information devrait prendre en compte les entreprises de toutes tailles, y compris les moyennes entreprises. La Tunisie mène actuellement une réflexion dans ce sens. La mise en place effective et le suivi de ces indicateurs non seulement pour les PME mais aussi pour la performance générale du système de passation des marchés publics serait bénéfique pour le pays. L'Encadré 6.3 fournit un exemple d'indicateurs liés aux activités des PME dans les marchés publics.

Encadré 6.3. Indicateurs liés aux PME dans les marchés publics

- Part des marchés publics attribués aux petites et moyennes entreprises (en nombre et en volume)
- Part des marchés publics attribués aux petites et moyennes entreprises par catégorie de produits et services (en nombre et en volume)
- Part des marchés comprenant une part réservée aux PME
- Part des petites et moyennes entreprises qui soumissionnent pour un marché spécifique
- Délais de paiement pour les PME

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Annexe A. Tableau des recommandations

Les différentes recommandations mentionnées dans ce rapport peuvent revêtir une dimension juridique, pédagogique, technique / de processus, mais concerner aussi des problèmes de capacité. Le tableau énumère toutes les recommandations visant à améliorer globalement l'accès des PME aux marchés publics en Tunisie.

Recommandations	Juridique	Capacité	Technique / processus	Institutionnelle
Clarifier le cadre institutionnel concernant la politique vis-à-vis des PME.				X
Développer une définition unifiée et claire de la catégorie des entreprises en fonction de leur taille.	X			
Clarifier la part réservée de 20 % et adapter l'objectif de cette clause aux différents secteurs afin de prendre en compte la capacité du marché de l'offre.	X			
Sensibiliser les agents chargés de la passation des marchés publics aux avantages et méthodologies de l'allotissement dans la passation des marchés publics.		X		
Autoriser la sous-traitance de services connexes.	X			
Clarifier le cadre juridique concernant la part maximale d'un contrat pouvant être sous-traité à une tierce partie.	X			
Promouvoir la disposition relative au paiement direct des sous-traitants, et en surveiller étroitement l'utilisation au moyen de données statistiques.		X	X	
Intégrer les dispositions générales liées aux différentes formes de groupements au DMP.	X			
Étendre la possibilité de constituer un consortium pour l'achat de biens et de services.	X			
Clarifier le cadre juridique concernant les formes de groupements pouvant être utilisées par les soumissionnaires.	X			
Fournir aux agents chargés de la passation des marchés publics des conseils sur la manière d'utiliser les dispositions relatives aux groupements dans les cahiers des charges et promouvoir l'utilisation de ce mécanisme.		X		
Renforcer la capacité des agents chargés de la passation des marchés publics à utiliser les clauses de révision des prix .		X		
Permettre davantage de flexibilité dans le cadre juridique quant à l'utilisation des clauses de révision des prix dans le cahier des charges.	X			
Sensibiliser les entités à l'importance de publier les plans de passation de marchés,		X	X	
Intégrer toutes les opportunités d'approvisionnement à venir dans TUNEPS et implémenter rapidement le projet qui vise à empêcher la conduite de procédures d'appels d'offres via TUNEPS si les entités publiques n'ont pas publié préalablement le plan d'achat annuel sur cette même plateforme			X	
Mettre en place un système pour limiter les abus des pouvoirs adjudicateurs lors de la délivrance du certificat attestant de l'exécution du marché.	X		X	
Mettre en place des dispositions spécifiques sur les acomptes aux PME.	X			
Organiser des discussions avec les banques et les institutions financières pour faciliter l'accès des PME au marché financier quand elles prétendent à des marchés publics, et leur faciliter aussi leur accès au marché financier pour la fourniture de garanties, y compris sous forme électronique.			X	

Recommandations	Juridique	Capacité	Technique / processus	Institutionnelle
Exiger la fourniture de garanties de bonne exécution du seul fournisseur titulaire du marché.	X			
Entreprendre des activités visant à améliorer l'adoption de la place de marché électronique, en particulier auprès des PME		X	X	
Améliorer la plateforme de passation électronique de marchés en conformité avec les meilleures pratiques internationales, et intégrer la plateforme avec d'avantage de systèmes.			X	
Organiser des sessions de sensibilisation et des activités de renforcement des capacités pour les agents en charge des marchés publics, couvrant un large éventail de sujets liés à l'accès des PME aux marchés publics. Organiser également des formations pour les acteurs du secteur privé afin de leur faire mieux comprendre le système de passation des marchés.		X		
Proposer aux entités publiques un guide des mécanismes visant à faciliter l'accès des PME aux marchés publics.		X		
Sensibiliser les opérateurs économiques et le secteur public au rôle du Comité de suivi et d'enquête des marchés publics.		X		
Organiser un dialogue entre les PME et les entités publiques.			X	
Inciter les grands adjudicateurs à désigner un référent chargé de soutenir la mise en œuvre des politiques en faveur des PME.				X
Mettre en place un système d'information automatique pour la collecte, le traitement et l'analyse des données relatives aux marchés publics, avec des indicateurs adéquats non seulement pour les PME mais également pour évaluer la performance générale du système de passation des marchés publics.			X	

Références

- Appelt, S. and F. Galindo-Rueda (2016), “Measuring the Link between Public Procurement and Innovation”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2016/3, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlvc7sl1w7h-en>. [6]
- Banque européenne d'investissement (2015), “Tunisia - Neighbourhood SME financing”, http://www.eib.org/attachments/efs/economic_report_neighbourhood_sme_financing_tunisia_en.pdf (consulté le 12 mars 2018). [19]
- Development Gateway (2017), “Open Contracting Data and Business Intelligence in Tunisia”. [20]
- Direction des affaires juridique (DAJ) (2016), *Le portail des ministères économiques et financiers*, <https://www.economie.gouv.fr/daj/decret-n-2016-360-25-mars-2016-relatif-aux-marches-publics> (consulté le 22 mars 2018). [16]
- Gouvernement tunisien (2013), “Décret n° 2013-5096 du 22 novembre 2013, portant création de la haute instance de la commande publique et fixant le statut particulier aux membres du corps des contrôleurs et réviseurs de la commande publique relevant de la Présidence du gouvernement.”, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, Vol. 17/100, http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/decret_5096_2013_fr.pdf (consulté le 13 mars 2018). [9]
- OCDE (2018), *Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia: Aligning practices with the OECD Public Procurement Recommendation*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/procurement-review-chamber-commerce-bogota.pdf>. [17]
- OCDE (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS) : Reshaping Strategies for Better Healthcare*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [11]
- OCDE (2018), *SMEs in Public Procurement : Practices and Strategies for Shared Benefits*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>. [7]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [2]
- OCDE (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>. [3]

- OCDE (2015), *Competition and the Use of Tenders and Auctions*, [13]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2/M\(2015\)1/ANN7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN7&docLanguage=En) (consulté le 20 décembre 2018).
- OCDE (2015), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, [4]
<https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf>.
- OCDE/La Commission européenne/ETF (2014), *Politiques en faveur des PME Afrique du Nord et Moyen-Orient 2014 : Évaluation sur la base du Small Business Act pour l'Europe*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264221864-fr>.
- OECD (2017), "Government at a Glance", <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4217001e.pdf?expires=1520875641&id=id&accname=guest&checksum=75A786506AAA726B0E1BA4AC335E3E64> (consulté le 12 mars 2018). [1]
- OECD-SIGMA (2016), "Brief 33, Small and Medium-sized enterprises (SMEs) in Public Procurement", <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-33-200117.pdf> (consulté le 10 novembre 2017). [14]
- OECD-SIGMA (2016), "Brief 37 Public Procurement - Subcontracting", <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-37-200117.pdf> (consulté le 14 mars 2018). [15]
- Office of Government Procurement (2015), *High Level Group on SME Access to Public Procurement*. [21]
- Statistiques Tunisie (2018), *Chômage / INS*, [5]
<http://www.ins.nat.tn/fr/themes/ch%C3%B4mage#horizontalTab1>
(consulté le 12 mars 2018).
- Statistiques Tunisie (2017), *Statistiques issues du répertoire national des entreprises*, [10]
<http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/RNE-2017-web.pdf>
(consulté le 12 mars 2018).
- The U.S. Small Business Administration (s.d.), *Small Business Set Asides*, [12]
<https://www.sba.gov/contracting/government-contracting-programs/what-small-business-set-aside> (consulté le 23 mars 2018).
- World Bank (2017), *Benchmarking Public Procurement - Tunisia*, [18]
<http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/tunisia/2018> (consulté le 19 mars 2018).

Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en Tunisie : la voie à suivre

Pour plus d'information, contacter:
public.procurement@oecd.org