

# OÙ VA L'ARGENT PUBLIC ?

LA COMMANDE PUBLIQUE  
AU DÉFI DES DONNÉES OUVERTES



Pierre-Henri Morand

# OÙ VA L'ARGENT PUBLIC ?

LA COMMANDE PUBLIQUE  
AU DÉFI DES DONNÉES OUVERTES



Collection dirigée par Aurélia Barrière

Conception et mise en page : Catherine Julia

Correction : Salomé Marie

Édition préparée par : Daphné Bonnefoi et Arianna Venturi

Illustration de couverture : © Catherine Julia,  
à partir du logo de la licence ouverte conçue par Etalab  
Cartes et graphiques de l'auteur, sous licence cc by sa

ISBN : 978-2-35768-156-9

© 2022, Avignon Université, sauf mention contraire



Éditions Universitaires d'Avignon

74, rue Louis Pasteur

84029 Avignon cedex 1 - France





# Introduction

**D**ébutons par une confession. Il n'y a rien de plus rébarbatif que de se plonger dans le Code de la commande publique ; rien de plus déroutant que d'ouvrir pour la première fois de sa vie le cahier des clauses techniques particulières d'un appel d'offres ; rien de plus abstrait que les centaines de milliers de fichiers électroniques qui constituent les Données essentielles de la commande publique (DECP). Économiste qui étudie l'achat public depuis bientôt un quart de siècle, je n'ai moi-même fait l'effort de me plonger dans ces données que depuis quelques années. On est bien loin des représentations que l'on peut se faire du travail de chercheur. Pas de terres inexplorées à découvrir, pas de tribus à apprendre à connaître, pas d'archives à manipuler en gants blancs... Non, des fichiers, des fichiers et encore des fichiers à récupérer, à traiter, à recouper, qui feront des lignes, quelques millions de lignes et des

colonnes, des dizaines de colonnes à étudier. Je n'ai donc jamais quitté mon bureau et mon ordinateur pour parcourir ce monde de données qui s'ouvrait à moi.

J'y ai croisé pourtant, au détour d'une ligne, le parc naturel régional de Corse et son syndicat mixte qui confiaient, un jour de mai 2021, l'évacuation à dos de mule des déchets produits dans les refuges du GR 20 à M. Malatesta, résidant dans la commune de Vico, à quelques encablures du syndicat ; ou la mairie de Papaichton, en Guyane, qui faisait venir de 7 005 km les équipements sportifs pour le terrain de foot du village de Loka. J'y ai vu aussi les « travaux de construction du tunnel de base de la section transfrontalière de la liaison ferroviaire Lyon-Turin depuis les attaques côté France », dont le montant, 1 660 661 682,94 €, n'a pas grand-chose à voir, malgré la précision au centime près d'un marché qui se compte en milliards, avec les 30 538,17 € que gagnera notre muletier corse.

Pour qui y prête l'oreille, ces données racontent les décisions de nos élus, de nos administrations, de l'État dans leurs grands projets ou leurs activités quotidiennes. Pouvoir les observer ainsi, à travers les contrats qui se nouent entre acteurs publics et acteurs

privés, est sans doute un trésor méconnu. On y trouve aussi pêle-mêle les traces d'actes qui auront fait la une des journaux (rappelons-nous de la mise en cause de Mathieu Gallet, qui fut démis de ses fonctions à la présidence de Radio France pour un contrat public qu'il passa lorsqu'il était directeur de l'INA), conduit des commissions d'enquête parlementaires à questionner le bien-fondé et la matérialité de certaines prestations achetées par l'État (prestations de conseil stratégique achetées au cabinet de conseil McKinsey, par exemple). L'absence de données elle-même peut être signifiante. C'est ce manque, témoin indirect du non-recours à une procédure de mise en concurrence, qui a valu la mise en examen du maire de Grenoble pour l'attribution d'une prestation artistique pour les fêtes de Noël dans sa commune, ou la récente condamnation en première instance de Claude Guéant, ancien secrétaire général de la présidence sous Nicolas Sarkozy, dans le cadre de l'affaire dite des sondages de l'Élysée. Les données des marchés publics nous parlent même lorsqu'elles sont muettes. Elles sont aussi le témoin d'un monde qui change, où les préoccupations sociales et environnementales modifient peu à peu les pratiques. Elles laissent, çà et là, des traces dans

les lignes et les colonnes des tableaux, dans l'énumération des critères de sélection des entreprises, dans le poids accordé à ces critères, que l'analyse des données permet d'objectiver.

Que faire de tout ce matériel ? Ces données permettent de produire des cartes, des tableaux, des statistiques, de quantifier les tendances, d'identifier des aberrations ; elles offrent aux chercheurs l'opportunité de tester la pertinence des analyses qu'ils proposent, d'étudier l'impact concret des évolutions réglementaires qui développent en permanence le cadre dans lequel l'acheteur public progresse. Mais le chercheur n'est pas le seul utilisateur potentiel des données de la commande publique. Pour l'entreprise susceptible d'obtenir un marché, il s'agit d'une source mal exploitée et pourtant infiniment riche d'informations : qui s'intéresse à mon produit, à mon service ? Quelles entreprises de mon secteur se positionnent sur la commande publique ? Où se trouvent les futures opportunités commerciales ? Pour la société civile, c'est un instrument de contrôle de l'action publique. Derrière les paroles ou les promesses politiques, quelles sont les pratiques réellement mises en œuvre ? L'impôt est-il utilisé à bon escient ou l'argent public est-il jeté par les fenêtres ? Circule-t-il entre des

moins peu recommandables ou concourt-il à l'efficacité ou à la justice de notre système économique ?

De ce point de vue, la diffusion de la culture scientifique, au cœur du projet de cet ouvrage, recouvre une importance toute particulière. L'objectif ici n'est pas seulement de faire comprendre ce que le chercheur fait et ce que le profane peut en déceler. Il s'agit aussi de dire que tout un chacun peut se saisir de ces données. Elles sont en vérité à quelques clics de souris de vous. Rébarbatif, disais-je ? Non, elles permettent de mener des enquêtes parfois passionnantes. Déroutantes et abstraites ? Lorsqu'on se donne le temps d'y regarder de plus près, elles nous éclairent sur la société dans laquelle nous vivons, sur ses évolutions et ses éventuels travers.



# 1

## De quel argent parlons-nous ?

### Comprendre la commande publique

De quoi parlons-nous concrètement lorsqu'on aborde la question de la commande publique ? Prenons un peu de temps pour mieux connaître notre objet. La commande publique, en valeur, ce n'est pas moins de 15 % du **PIB**<sup>\*1</sup> français. Cette proportion est à peu près commune à l'ensemble des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Soit, en France, 300 milliards d'euros dépensés chaque année.

L'État, ses administrations, les collectivités locales ne constituent pas un monde autonome coupé de la sphère marchande. C'est un monde qui achète, qui s'approvisionne,

1. Les mots en gras italique suivis d'un astérisque sont expliqués dans le lexique de fin de volume, pages 107-113.

qui sous-traite, qui fait faire, qui délègue. Le stylo dans la main de l'agent administratif au guichet duquel vous patientez relève de la commande publique (il ne viendrait à l'esprit de personne de faire produire à l'administration ses propres fournitures, alors que des dizaines d'entreprises, dont BIC, notre célèbre fleuron national, en produisent à la chaîne. Ce serait vraiment jeter de l'argent public par les fenêtres que d'imaginer que l'administration puisse plus efficacement et plus économiquement produire ses propres stylos !), et il en est ainsi du bureau sur lequel il vient de le poser, de l'ordinateur sur lequel il saisit, désormais numériquement, votre dossier. À bien y réfléchir, les locaux dans lesquels le guichet se trouve ont certainement un jour été construits, ou plus tard rénovés, par des entreprises sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres des marchés publics. La situation des vigiles à l'entrée du bâtiment est moins claire, ainsi que celle des personnes qui s'affairent à l'entretien de cet espace public. Sont-ils des fonctionnaires ou des prestataires de services qui travaillent pour une entreprise privée sélectionnée, elle aussi, dans le cadre d'un marché public ? Et le logiciel que l'agent utilise, a-t-il été développé par

le service informatique de l'administration, ou par un prestataire externe ? Une société de conseil a-t-elle aidé l'administration à choisir l'outil informatique qui répondait à ses besoins ?

Marchés de fournitures (stylos), marchés de travaux (construction et rénovation des locaux), marchés de services (nettoyage, gardiennage, prestation de conseil) : voici les trois grandes catégories de marchés publics. À côté de cela, la commande publique intègre également les contrats de **concession\*** et de **délégation de service public\*** pour les **collectivités territoriales\***. Ils sont principalement présents dans les secteurs de la restauration collective, de l'eau et de l'assainissement, du chauffage urbain, des transports et des infrastructures sportives. On estime que les délégations de service public en France représentent en valeur 100 milliards d'euros par an, soit environ 5 % du PIB (dont environ la moitié pour les transports).

Cet ensemble, marchés publics et concessions, nous parle de ce que les administrations achètent, de ce dont elles ont besoin, mais qu'elles ne sont pas capables de produire, ou de ce qu'elles choisissent d'acheter alors qu'elles auraient

2. S. Saussier,  
J. Tirole,  
« Renforcer  
l'efficacité de  
la commande  
publique »,  
Notes du conseil  
d'analyse  
économique,  
2015, p. 1-12.

éventuellement la capacité de le faire. En reprenant les termes de Stéphane Saussier et Jean Tirole<sup>2</sup> :

Faire ou faire faire ? Telle est la première question que doit se poser une administration publique lorsqu'elle souhaite mettre à disposition une nouvelle infrastructure ou un service public. Une fois qu'elle a décidé d'externaliser la tâche (faire faire), la puissance publique se trouve confrontée à un deuxième choix : celui du mode d'externalisation – marché public, délégation de service public ou contrat de partenariat, ensemble que nous désignons ici sous le terme générique de commande publique.

Derrière ces grandes catégories se cachent une multitude de procédures, régies par le Code de la commande publique, qui dépendent, pour aller à l'essentiel, du montant estimé du marché. Plus le montant est important et plus l'acheteur est contraint de suivre une procédure formelle, ouverte et transparente. **Appel d'offres\*** ouvert ou restreint, **procédure adaptée\***, **procédure négociée\*** après ou sans publicité préalable et mise en concurrence, **dialogue compétitif\***, pour ne citer que les plus

couramment utilisées, sont autant de procédures distinctes. Le recensement économique de la commande publique nous précise ainsi, pour l'année 2020, les chiffres suivants :

|   | Nombre total de procédures | Montant (en milliards d'euros) |
|---|----------------------------|--------------------------------|
| État et secteur hospitalier                                 | 24 139                     | 35 276                         |
| Collectivités territoriales                                 | 115 865                    | 41 611                         |
| Autres (entreprises publiques, opérateurs de réseaux, etc.) | 29 056                     | 34 512                         |
| <b>Total</b>  | <b>169 060</b>             | <b>111 399</b>                 |

**TABLEAU 1:** Chiffres des principales commandes publiques d'après le recensement économique de 2020.

SOURCE : OBSERVATOIRE ÉCONOMIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

## FOCUS

### FAIRE OU FAIRE FAIRE, LE CAS DES CANTINES SCOLAIRES

La restauration scolaire relève des compétences municipales. Deux choix s'offrent aux communes : elles peuvent choisir de faire, auquel cas nous pouvons considérer l'ensemble des achats