

# SciencesPo

CHAIRE DIGITAL, GOUVERNANCE ET  
SOVERAINETÉ

## REFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE : VERS UN « BUY EUROPEAN TECH ACT » ?

### Analyse économique

Sarah Guillou

Directrice du département Innovation et concurrence de l'OFCE

Mars 2022

## Synthèse préliminaire

Alors que l'UE s'apprête à adopter un instrument de contrôle de la réciprocité dans l'accèsion aux marchés publics (mars 2022) et cependant que les appels politiques à une préférence européenne se multiplient, ce document expose les enjeux, les justifications et les limites ainsi que les modalités pratiques d'une telle préférence.

La sphère politique se fait en effet l'écho de nombreuses inquiétudes relatives à la faiblesse de l'offre européenne de services numériques relativement à ses concurrents chinois et surtout américains. Il n'est pas rare d'entendre regretter l'absence de champions numériques en Europe et les préoccupations à l'égard de la mainmise des grands groupes américains sur le marché de la publicité en ligne ou encore sur le stockage des données s'expriment de manière unanime.

Des regrets aux actes, certains voient dans un « *Buy European Act* » un moyen de contrarier la faiblesse des parts de marché européennes. On observe cependant, par réalisme ou incohérence politique, des choix politiques contradictoires avec ces préoccupations tel, par exemple, le choix du service de cloud de Microsoft pour les données de santé associées à la gestion de l'épidémie.

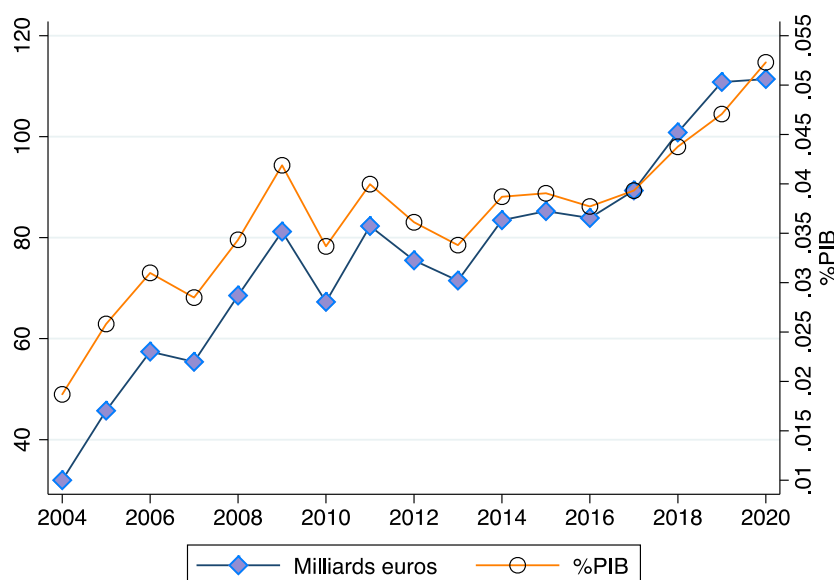
La question se pose cependant de savoir s'il est économiquement efficace de privilégier les entreprises européennes dans l'attribution des marchés publics et si oui, à quelles conditions. On se demandera aussi si les services numériques nécessitent un statut spécifique en la matière.

### **L'enjeu financier des marchés publics est considérable**

Les estimations des montants de la commande publique en pourcentage de PIB peuvent se monter jusqu'à 14% selon le périmètre des dépenses publiques observées. Les marchés publics européens sont estimés à plus de 2000 milliards d'euros. En France, les marchés publics enregistrés par l'observatoire économique de la commande publique (en-dessous du seuil de 90 000 euros) se montent à 110 milliards d'euros en 2020 et n'ont cessé d'augmenter en pourcentage du PIB : de 1,7% en 2004 à 5,3% en

2020. Il s'agit donc d'un levier très important de soutien de la demande et possiblement de politique industrielle.

Figure 1 : Evolution des marchés publics en France



Source: Observatoire économique de la commande publique, calcul de l'auteur.

Cependant, la connaissance de la valeur des marchés publics de services numériques est, elle, très imparfaite.

Il est possible de partir de la proportion des marchés de services dans le total des marchés, qui est de 40%, soit 40 milliards d'euros environ. Ensuite, sur la base des tables entrées-sorties, on estime la demande totale de services numériques s'adressant à la production française en 2014 à environ 150 milliards d'euros.

Dans ce cadre, les achats des administrations publiques (APU) directement aux producteurs de services numériques représentent, eux, à peine quelques dizaines de millions d'euros. Le montant acheté à des non-résidents est encore plus faible.

Il faut dire que la composante étrangère des achats des administrations publiques, tous produits confondus, est faible relativement aux parts des intrants importés du reste de l'économie. Elle se monte à un peu plus de 3% en 2014, ce qui est très en-deçà des ratios des intrants importés des

autres industries qui varient entre 10% pour l'industrie agroalimentaire à 50% pour l'industrie textile.

Donc, si le montant des importations de services de TIC a bien augmenté depuis une dizaine d'années, en valeur (de 13 milliards en 2010 à 20 milliards d'euros en 2019 pour la France) et en pourcentage des importations de services (10% au niveau mondial et 8% pour la France en 2019), il n'apparaît pas que cette augmentation soit tirée par la commande publique.

Cela tient sans doute au « biais domestique » des achats publics.<sup>1</sup>

### ***Un biais domestique avéré de la commande publique***

Le faible pourcentage des importations des APU relativement au pourcentage importé des autres agents économiques est un constat pour de nombreux pays et de nombreux secteurs. Il est rapporté par une abondante littérature en économie internationale qui fait état de ce biais en faveur des offres domestiques dans la satisfaction des marchés publics.

Selon les données européennes de TED, la plateforme de déclaration des marchés publics européens, en 2019, on estime que 86% des marchés allemands ont été accordés à des entreprises seulement allemandes et 78% des marchés français accordés à des entreprises seulement françaises. C'est encore plus si on inclut les réponses multinationales avec au moins une entreprise du pays qui ouvre le marché.

Ce biais peut tenir à la nature des biens commandés, à la complexité des spécifications pour des non-locaux, à l'existence de coûts de transaction associés aux échanges avec l'administration plus élevés pour des non-résidents que des entreprises locales, ou encore au coût politique de l'éviction des soumissionnaires nationaux.

Autrement dit se produirait une « auto-désélection » des candidats étrangers qui renonceraient à candidater, notamment sur des marchés de petite ou de moyenne taille.

---

<sup>1</sup> Source : UNCTAD 2022.

Cependant, l'intégration européenne joue plutôt en faveur d'une réduction du biais domestique. Selon Disdier *et al.* (2020), la probabilité qu'une commande soit accordée à un soumissionnaire non résident dépend positivement du poids commercial dans les échanges du pays d'appartenance du soumissionnaire.<sup>2</sup> La fréquence et la qualité des relations commerciales avec un partenaire diminueraient donc le biais domestique qui affecte les soumissionnaires de ce partenaire.

L'existence de ce biais suscite deux positions contrastées. La première consiste à considérer que le biais est insuffisant au regard des enjeux économiques et politiques et peu transparent et qu'il mériterait d'être légalement précisé. La seconde position critique les effets discriminants et anti-concurrentiels qu'il crée et argumente sur les inefficiences qu'il génère. Ces positions reposent sur des raisonnements théoriques à première vue non réconciliables.

La théorie économique autour de la préférence domestique dans l'attribution des marchés publics s'est surtout développée dans le champ de l'économie des échanges internationaux d'une part et de la politique industrielle d'autre part. La discrimination envers les offres non-résidentes ou contenant insuffisamment de contenu local a, au premier chef, intéressé les économistes travaillant sur les conséquences sur la spécialisation, la production et les prix des différences de traitement associées à la géographie ou à la résidence. D'où de nombreuses études associées au « *home bias* » ou au « *border effect* ».

Plus marginalement, on trouve aussi parmi les études sur la politique industrielle et les effets des subventions aux entreprises, des analyses sur les effets de la commande publique comme levier de soutien à des secteurs. On pourrait croire que la théorie des échanges est plutôt contre et celle autour de la politique industrielle plutôt pour. Mais elles se rejoignent en bien des points.

### **Les arguments théoriques relatifs aux contraintes d'attribution des marchés publics aux soumissionnaires européens**

Les arguments pour une préférence domestique se développent autour de 4 leviers : (i) la demande, (ii) la réputation, (iii) les effets

---

<sup>2</sup> Disdier A.-C., L. Fontagné et (2021), Economic drivers of public procurement-related protection, *The World Economy*, pp 3073-3090.

d'apprentissage importants pour les industries naissantes et, (iv) la souveraineté.

Les trois premiers leviers sont porteurs de croissance à court et long terme. En privilégiant la production locale et/ou l'emploi local, les entreprises investissent et peuvent bénéficier des effets d'échelle qui les rendent plus compétitives, ce qui crée un cercle vertueux.

Le dernier levier, la souveraineté, est associé à la nature critique du marché en matière de sécurité et d'indépendance stratégique. C'est plus un levier de long terme, mais c'est un levier qui a pris beaucoup d'importance en raison des politiques interventionnistes de la Chine et des Etats-Unis et de l'évolution récente du contexte international.

Mais des limites existent qu'il importe de considérer sérieusement.

Elles relèvent tout d'abord de l'amoindrissement de la concurrence qui aura un effet sur le prix et la qualité du service public associé au marché, mais aussi sur les finances publiques.

Puis se pose le problème suscité par les effets de réallocation des ressources associés aux subventions. Le surcroît de prix accordé au soumissionnaire local peut être assimilé à une subvention indirecte ; la contrainte de contenu local, à une protection non-tarifaire. Or les subventions, comme les barrières non-tarifaires, ont en général des effets qui réduisent le bien-être économique.

Ensuite, les effets négatifs de mesures de représailles en dehors du champ spécifique du marché doivent être envisagés.

Enfin, le ralentissement des investissements étrangers et avec eux des apports de capitaux et de transferts de technologie est une autre conséquence négative de l'éviction des offres étrangères. L'insuffisance de l'offre peut conduire à une moindre qualité d'exécution et de services.

Sur des marchés concurrentiels, il faut que la commande publique induise une demande supérieure à la production locale *ex ante* pour que le biais

domestique induise une modification de la production et de la spécialisation (Baldwin, 1970).<sup>3</sup>

On montre aussi que la taille des entreprises (qui rendra l'effet de réputation pertinent ou pas), la structure de marché (niveau de concurrence) et la structure des coûts (rendements croissants ou constants) sont des éléments déterminants pour arbitrer entre ces arguments.

### ***Les conditions d'une politique d'achat public de services numériques privilégiant les européens***

Le choix des modalités d'une politique d'achat public de services numériques privilégiant les européens devra prendre en compte ces déterminants tout comme la spécificité des services numériques. Certains d'entre eux présentent en effet des rendements d'échelle croissants (effets de réseau et coûts fixes élevés) qui pèsent en faveur de l'argument de l'apprentissage.

Mais la préférence accordée à une entreprise jeune et moins expérimentée peut s'accompagner par une moindre qualité de prestation. La question de la qualité du service exige l'établissement de standards et de labels parmi les conditions. Un biais domestique qui consisterait à imposer un « partenaire local » peut être un moyen de lever le défaut du manque d'expérience tout en assurant des transferts de technologie.

Une autre considération importante à prendre en compte lorsqu'on fixe une telle définition contrainte des achats publics doit être l'articulation avec la politique industrielle européenne.

Ne faudrait-il pas que l'UE mette en place également des dérogations aux règles des marchés publics pour jouer du levier de la commande publique dans les domaines des projets européens importants d'intérêt communs ?

La subvention issue de la politique industrielle doit-elle être suivie d'une mise en concurrence ou cette subvention doit-elle être confortée par la commande publique pour créer des avantages comparatifs ? Le cas d'Airbus, souvent pris comme modèle de champion européen, qui a reçu

---

<sup>3</sup> Baldwin, R. (1970). Nontariff distortions of international trade. Washington DC: The Brookings Institution.

des subventions et des achats préférentiels, est également emblématique de l'imbrication des objectifs économiques et politiques et de l'enchevêtrement des contraintes juridiques et commerciales.

Mais qu'on ne s'y trompe pas, il importe de reconnaître que les objectifs de la commande publique et ceux de la politique industrielle sont distincts et ont des horizons très différents. La commande publique doit satisfaire le besoin en biens, services ou ouvrages pour une mission précise à remplir, souvent à court terme (pour les deux premiers besoins au moins), en sélectionnant la plus grande qualité et la satisfaction des spécifications dans le respect de la contrainte budgétaire. La mission de la politique industrielle est différente : elle consiste à influencer la spécialisation, à promouvoir des technologies, voire le développement de certaines filières. Ceci suppose un horizon de temps long, ne serait-ce que pour l'acquisition des compétences.

Vouloir faire de la commande publique le bras armé de la politique industrielle conduit à une inversion du temps et à dévier de ses missions la commande publique. Cependant, il serait souhaitable que ces deux leviers de la politique publique n'entrent pas en contradiction. Si on doit définir un régime préférentiel aux offres locales, il faut donc les déterminer de façon à ce qu'elles n'entravent pas la commande publique dans sa mission de satisfaire aux besoins publics dans les meilleurs délais.

Rien ne se tranchera sans une hiérarchisation claire des objectifs politiques dans le respect des contraintes économiques, juridiques et d'efficacité du service public.



## Au sujet de l'auteur :

**Sarah Guillou** est docteure en économie et directrice du département innovation et concurrence de l'OFCE. Ses travaux portent sur les politiques publiques qui affectent la compétitivité du tissu productif, des politiques industrielles aux politiques fiscales. En 2021, elle a rédigé le [policy brief](#) publié par la Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté et intitulé « *La souveraineté numérique française passera par l'investissement dans les technologies numériques* ».

## Au sujet de la Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté :

La mission de la [Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté](#) de Sciences Po est de créer un écosystème unique pour rapprocher l'univers des entreprises technologiques du monde de la recherche académique, du monde politique, de la société civile, et des incubateurs de politiques publiques et de régulation du numérique. Ces relations nécessitent un écosystème de recherche, d'innovation et de formation qui soit pluridisciplinaire, international et en prise directe avec la sphère publique.

Portée par [l'École d'Affaires Publiques](#), elle est résolument pluridisciplinaire pour penser de façon holistique les transformations économiques, juridiques, sociales ou encore institutionnelles entraînées par le numérique.

La Chaire Digital, Gouvernance et Souveraineté est dirigée par **Florence G'sell**, professeure de droit à l'Université de Lorraine, enseignante à l'École d'Affaires Publiques de Sciences Po. Elle bénéficie du précieux soutien de ses partenaires :

