

PME ET INNOVATION

# S'affranchir du cadre juridique

L'achat d'innovation auprès de PME, inscrit dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, bénéficie désormais d'un appui politique fort. Mais les acheteurs publics français se heurtent aux contraintes de la réglementation en vigueur, et attendent de la future directive européenne une harmonisation des lois.

Une enquête réalisée par Cécile Bontron

**L**a commande politique est claire et le vœu partagé : les achats publics doivent s'engager dans l'innovation. L'objectif est chiffré : 2 % de la commande publique de l'État, soit 500 millions d'euros d'achats (en excluant les achats d'armement), devront être destinés à des PME innovantes d'ici à 2020. Certaines institutions ont déjà un long passé dans le domaine, de part l'objet de leur mission (CEA, Météo France, ministère de l'Intérieur ou de la Défense), mais la plupart vont devoir développer une véritable politique de l'innovation. Pourtant, « l'innovation est un élément fondamental si l'on souhaite apporter de la performance achats », assure Dominique Legouge, directeur du Resah-idf (Réseau des acheteurs hospitaliers d'Île-de-France, au périmètre adressable d'un milliard d'euros d'achats par an). Pour le dirigeant, les organisations achats devront positionner l'innovation comme élément stratégique de leur politique car les clients – les éta-

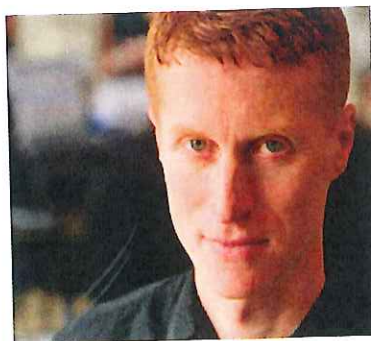
blissements de santé dans le cas du Resah-idf – vont l'intégrer comme facteur clé de leur demande dans les années à venir.

Pour accompagner les ministères et opérateurs dans leur objectif fixé par le gouvernement, le Service des achats de l'État (SAE) leur a d'abord demandé de désigner un référent sur le sujet. « Il existait beaucoup de ministères qui ne pos-

l'État. Assurer le pilotage spécifique de l'innovation est d'ailleurs la première préconisation du Pacte PME, associé à un rapport annuel et des objectifs chiffrés.

## Un programme d'action en quatre temps

Le Pacte PME a développé un véritable mode d'emploi à des-



« Nous n'avons pas le droit de passer du développement du prototype à l'achat de la solution »

**Emmanuel Leprince**  
Directeur, Pacte PME

sédiaient pas de direction de l'innovation », relaie Jean-Baptiste Hy, le directeur du Service des achats de

l'État. Outre le pilotage, il comprend un programme d'action découpé en



quatre temps : un échange d'informations en amont entre donneurs d'ordres et PME, une utilisation « intelligente » du Code des marchés publics (comme par exemple plafonner le montant des assurances demandées pour ne pas mettre de freins inutiles aux PME), former les acheteurs et établir une communication spécifique vers les PME pour les aider à comprendre les processus des marchés publics.



Le ministère de l'Intérieur, qui prendra part à ces débats, organise déjà des échanges d'informations avec les PME innovantes. Sur un périmètre de 2,5 milliards d'euros d'achats annuels, le ministère consacre entre 100 et 160 millions d'euros aux achats d'innovation. « L'innovation est culturelle dans la sécurité, explique Pascal Otheguy, responsable ministériel des achats (RMA) du ministère de l'Intérieur, car nous sommes engagés dans une

**« Nous sommes engagés dans une course-poursuite technologique »**

**Pascal Otheguy**  
Responsable des achats,  
ministère de l'Intérieur

Le SAE a déjà lancé la première partie de ce programme d'action : il s'attaque à la communication donneurs d'ordres/fournisseurs. Le but : que les acheteurs puissent connaître les produits susceptibles de les intéresser avant de rédiger les spécifications dans le cahier des charges. Trop techniques ou trop précises, ces spécifications sont censées évincer les produits innovants. Les ministères vont publier à la fin du mois de septembre la liste des segments qu'ils ont identifiés comme ouverts à l'innovation. Jean-Baptiste Hy détaille : « Nous voyons déjà des sujets comme ceux liés au bâtiment, à la construction durable, la maîtrise de la consommation d'énergie ou l'administration numérique qui se retrouvent dans presque tous les ministères, à côté de sujets métiers plus spécifiques. » Une fois les sujets publiés, le SAE organisera des face-à-face avec des PME innovantes sélectionnées par le Pacte PME ou Oseo.

course-poursuite technologique, que ce soit avec les différentes formes de délinquance ou avec l'évolution des risques pour les pompiers. » Le ministère cherche donc aujourd'hui à consolider cette culture dans la sécurité et à la diffuser dans l'administration générale. Il vient de recruter, en février dernier, un chargé de mission achats innovants pour structurer les actions au niveau ministériel.

Il a également créé, au premier semestre, un réseau de « guetteur d'innovations » : dans chacune des grandes directions, un référent a été nommé pour garantir la mise en place des démarches d'innovation, réaliser une veille (sur les salons, sur Internet, dans les brevets, à l'international) et la partager. Tous les acteurs de l'achat sont impliqués depuis plusieurs années par l'organisation d'ateliers ou de trophées destinés à récompenser les idées venant du terrain. Pascal Otheguy donne un exemple : « en

gendarmerie, il faut isoler, visuellement, les scènes de crime, un gendarme a eu l'idée d'une toile à déplier rapidement. Ainsi est né Paravue ». Et pour que l'échange d'informations vienne également des PME innovantes, le ministère prévoit, en plus des rencontres sur les salons, de créer un espace sur son nouveau site internet où les entreprises pourront déposer leurs offres d'innovation. Il devrait ouvrir au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## Codévelopper puis acheter

Une fois la solution trouvée, acheter le produit ou le service alors développé reste problématique. « L'achat innovant recouvre deux difficultés : d'une manière générale, l'innovation est porteuse de risques et de changements qui font hésiter les utilisateurs. Et plus ponctuellement, le passage du développement à l'achat ne fonctionne pas bien, souligne Emmanuel Leprince, directeur général du Pacte PME. Aujourd'hui, les entreprises qui présentent leurs idées peuvent avoir un contrat pour faire un prototype. Mais ensuite, on lance un appel d'offres sans garantir que l'entreprise, qui a investi dans le prototype et qui l'a réussi, obtiendra le marché. » L'entreprise peut toutefois déposer un brevet pour autoriser ensuite un achat négocié. Mais les PME peuvent être réticentes. « Le produit est alors mis sur la place publique, ce n'est pas forcément la bonne solution », assure Emmanuel Leprince. Le Pacte PME préconise l'allègement de l'article 26 de la loi de modernisation de l'Économie (LME) qui permet de réserver certains marchés à des PME innovantes. « Cela permet de réduire la concurrence sur l'appel d'offres lancé après le prototype, poursuit Emmanuel Leprince. Mais la mesure reste limitée, il faudrait négocier des objectifs avec chaque



## « Notre réseau social interne a accéléré les échanges »



Jean-Baptiste Hy  
Directeur

### Quelle est la difficulté dans l'achat d'innovation ?

La vraie difficulté, ce ne sont pas les procédures mais faire comprendre aux administrations qu'il peut exister sur le marché des procédés, des produits qui répondent à leurs besoins différemment.

Il y a une commande politique, il faudra rendre des

comptes. Certains ministères pensent encore qu'ils ne sont pas concernés car ils n'achètent que des achats courants.

C'est faux. Il faut communiquer sur les segments ouverts à l'innovation pour que les entreprises puissent proposer leurs solutions, avant la rédaction de l'appel d'offres. Sinon c'est trop tard.

### Les grandes réticences sont notamment d'ordre économique. Comment les surmonter ?

Nous devons être capables de montrer qu'il existe des produits nouveaux qui font faire des économies. Effectivement, nous entendons des acheteurs qui déplorent une double injonction paradoxale de la part de l'État : faire des économies et acheter à des PME innovantes. Mais ce n'est pas contradictoire : un achat innovant doit être un achat performant. Et cette performance achats peut se mesurer par le coût, qui est parfois déjà plus bas grâce à l'innovation, ou par le coût global en incluant les économies réalisées sur

la climatisation ou le chauffage grâce à un certain vitrage dont le coût est, de prime abord, plus élevé. Normalement, les acheteurs sont familiarisés avec la notion de coût global.

### Quelles sont les solutions visant à franchir la barrière du Code des marchés publics pour passer du prototype à l'achat ?

Aujourd'hui, nous ne savons pas bien comment résoudre le problème du passage du prototype à l'achat du produit. Mais dans la nouvelle directive européenne sur les marchés publics, une notion va apparaître : celle de partenariat d'innovation. Elle va permettre d'acheter l'innovation à une entreprise et de passer commande. La directive devrait sortir au semestre prochain et le partenariat d'innovation devrait être transposé en priorité dès 2014.

Procurement of Innovation via Ressources and Education).

### Vers un cadre juridique européen

Autre facteur juridique handicapant : le double cadre s'imposant aux acheteurs publics français. « Parmi nos adhérents, nous avons des établissements sous le régime de l'ordonnance de 2005 et d'autres qui sont soumis au Code des marchés publics, explique Dominique Legouge. Le directeur du Resah-idf espère que la nouvelle directive européenne sur les marchés publics simplifiera la réglementation en vigueur. « La politique européenne soutient l'innovation, il faut donc un cadre européen harmonisé », souligne-t-il. À côté de son travail régional et national, le Resah-idf s'est engagé depuis longtemps dans la coopération européenne d'ache-

teurs publics de santé à travers des projets d'achats innovants comme le projet Happi (Healthy Ageing in Public Procurement Innovation) qui identifie les solutions innovantes dans le domaine du bien vieillir. Le but : atteindre un marché potentiel de taille importante qui permette aux fournisseurs d'investir sur les besoins. « Il y a un socle commun, rappelle Dominique Legouge, nous avons le même défi sur le vieillissement de la population, et l'intérêt des projets transnationaux, c'est de pouvoir tenir compte des différentes approches de chacun dès l'expression des besoins pour que le produit final convienne à chaque pays. » L'innovation remplit alors l'une des principales missions de l'achat : générer et entretenir le tissu fournisseurs. Mais pour arriver à ce niveau de maturité, l'État devra lever les lourdes contraintes juridiques. ■

ministère et autoriser les acheteurs à réserver des marchés aux PME, conclut-il. Mais la mesure reste limitée. » Certains acheteurs publics utilisent alors les spécifications pour s'assurer que la PME qui a réalisé le prototype puisse obtenir le marché. Mais, là encore, le système a ses limites : ils se placent sur le terrain de la sur-spécification et risquent le contentieux.

Il existe toutefois une procédure, poussée par l'Union européenne : l'achat précommercial, qui permet d'acheter la recherche de solution en mettant en compétition plusieurs entreprises à travers des séries tests. Mais cette procédure reste peu connue en France et, si elle rémunère la recherche, elle ne résout pas le passage à l'industrialisation. Le Resah-idf participe à un premier projet d'achat précommercial européen en e-santé : Inspire (International Network Supporting