



Recommandations de la CA et de la KBOB pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics

Berne, mars 2022

Le droit des marchés publics de la Confédération (LMP / OMP) totalement révisé et la [stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions](#) («Stratégie de mise en œuvre concernant la révision totale du droit des marchés publics 2021 – 2030») sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Le 15 novembre 2019, l'Autorité intercantonale pour les marchés publics (AiMp) a adopté l'Accord intercantonal sur les marchés publics harmonisé (AIMP), révisé parallèlement au droit fédéral sur les marchés publics.

Afin de répondre aux défis posés par la nouvelle législation, le Conseil fédéral a défini six grands axes dans la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions (voir ill. 1) et les a précisés au moyen d'objectifs. Le but premier dans la mise en œuvre du droit des marchés publics intégralement révisé est de poursuivre les efforts d'harmonisation entre la Confédération et les niveaux cantonal et communal.

Dans cette optique, les présentes recommandations montrent aux services d'achat et aux services demandeurs à tous les échelons de l'État fédéral comment rendre les procédures d'acquisition le plus simple possible pour les soumissionnaires, en particulier pour les PME. L'objectif est de lever les obstacles que ces dernières rencontrent afin d'augmenter leurs chances de participer aux procédures d'adjudication avec les moyens dont elles disposent.

Les PME¹ constituent plus de 99 % des entreprises suisses – un chiffre à l'image de leur importance pour l'économie nationale. Les associations économiques et les milieux politiques ont déploré à plusieurs reprises le fait que, souvent, les procédures d'acquisition représentaient une charge administrative et des contraintes trop élevées pour les PME. Pour cette raison, le Conseil fédéral a formulé, dans la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions, l'objectif d'organiser, si possible, les procédures d'acquisition de manière favorable aux soumissionnaires et accessible – notamment aux PME –, en maintenant les charges administratives à un niveau faible.

Les PME, parfois très spécialisées, se distinguent régulièrement par des prestations particulièrement axées sur l'innovation, la durabilité et la qualité. Si les procédures d'acquisition sont organisées de manière à permettre à ces PME de participer et d'apporter leur savoir-faire, l'adjudicateur aura un plus grand choix d'offres de qualité. Les présentes recommandations montrent aux services d'achat et aux services demandeurs les possibilités et les instruments de mise en œuvre à disposition. Elles suivent le processus d'acquisition et sont structurées comme suit:

1. **Introduction et choix de la procédure d'acquisition**
2. **Élaboration et vérification des documents d'appel d'offres**
3. **Appel d'offres et adjudication**

Ces recommandations reposent en partie sur les instruments et les documents de la CA, de la KBOB et du CCMP², dans lesquels on trouve de plus amples informations sur les sujets traités.



¹ [Définition d'une PME selon l'Office fédéral de la statistique](#)

² Centre de compétence des marchés publics de la Confédération

1. Introduction et choix de la procédure d'acquisition

Aux fins de la mise en œuvre de la «nouvelle culture en matière d'adjudication³», il est recommandé d'organiser les procédures d'acquisition, de sorte que la charge imposée aux soumissionnaires reste proportionnée. Dès le lancement de la procédure et lors du choix du type de procédure, il est possible d'augmenter significativement la convivialité des procédures d'acquisition pour les soumissionnaires, en particulier pour les PME. Nous présentons ci-dessous des solutions pour rendre, autant que faire se peut, les procédures d'acquisition accessibles aux PME.

<input type="checkbox"/>	Réaliser une étude de marché
<p>Il convient en premier lieu de répondre à la question fondamentale de savoir comment le marché des prestataires est structuré dans un cas concret. Combien y a-t-il de soumissionnaires potentiels, PME incluses, présents sur le marché et capables de répondre à la demande de la manière la plus avantageuse, et qui sont-ils? La participation de PME spécialisées serait-elle particulièrement intéressante dans le cas de certaines prestations? À ce stade, il est également possible de procéder à des clarifications préalables, comme «quels sont les certificats et labels répandus sur le marché concerné, en particulier parmi les PME?» La clarification de ces points de manière précoce et détaillée fournit aux services d'achat et aux services demandeurs de précieuses informations, leur permettant d'acquérir les connaissances du marché nécessaires, de promouvoir la concurrence de manière ciblée et de mettre en œuvre les mesures susceptibles d'augmenter les chances de participation des PME.</p> <p>→ <i>Il faut partir du principe que les PME intéressées sont présentes sur le marché et qu'elles souhaitent déposer une offre.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Admettre des variantes
<p>Admettre des variantes peut favoriser l'innovation et la concurrence, et renforcer les chances de participation des PME. Pour les services d'achat et les services demandeurs, le défi réside dans le fait de garantir la comparabilité des offres et l'égalité de traitement des soumissionnaires. Le CCMP propose une notice⁴ sur le sujet.</p> <p>→ <i>Dans la mesure du possible et du raisonnable, il convient de laisser la possibilité de soumettre des variantes.</i></p>	

³ Pour de plus amples informations, veuillez consulter également la [Fiche d'information «Nouvelle culture en matière d'adjudication»](#) et la [Stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions](#).

<input type="checkbox"/>	Diviser le marché en lots et admettre les offres partielles
<p>Diviser un marché en lots et admettre les offres partielles permettent de réduire les volumes, ce qui augmente notamment les chances de participation des PME à de gros projets d'acquisition. Toutefois, les lots et les offres partielles ne doivent pas servir à éviter qu'un marché atteigne les valeurs seuils.</p> <p>→ <i>Dans la mesure du possible et du raisonnable, il convient de diviser les projets d'acquisition en lots en fonction de leur taille et d'admettre les offres partielles.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Autoriser les communautés de soumissionnaires
<p>Autoriser les communautés de soumissionnaires peut favoriser l'utilisation efficace des capacités, stimuler la soumission d'offres innovantes et encourager la concurrence. Ainsi, cela améliore les possibilités de participation des PME. La CA et la KBOB ont publié une notice commune sur le sujet. Si les communautés de soumissionnaires sont autorisées, il convient de prévoir les dispositions contractuelles appropriées.</p> <p>→ <i>En règle générale, il convient d'autoriser les communautés de soumissionnaires.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Autoriser le recours à des sous-traitants
<p>En principe, le recours à des sous-traitants est autorisé dans les marchés publics. La possibilité d'avoir recours à des sous-traitants renforce la concurrence et facilite notamment la participation des PME aux procédures d'acquisition. La CA et la KBOB ont publié une notice commune sur le sujet.</p> <p>→ <i>En règle générale, il convient d'autoriser le recours à des sous-traitants.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Utiliser les possibilités d'aménagement prévues par la nouvelle législation
<p>Dans les cas des acquisitions complexes ou des acquisitions de prestations intellectuelles innovantes, il est parfois difficile de décrire l'objet du marché de manière exhaustive au moment de l'appel d'offres. À cet égard, un échange avec les soumissionnaires, voire une implication de ces derniers, pourrait se révéler particulièrement intéressant. L'égalité de traitement entre les soumissionnaires doit toujours être garantie. La LMP propose pour ce faire divers instruments sous la forme de mandats d'étude parallèles, de concours et de dialogues. L'objet du marché peut également donner lieu à un appel d'offres fonctionnel. Il existe donc diverses possibilités d'intégrer les connaissances techniques des soumissionnaires, notamment celles des PME spécialisées, et, ainsi,</p>	

⁴ Les autorités en dehors de l'administration fédérale centrale doivent s'inscrire sur www.perimap.admin.ch pour accéder aux documents du CCMP.

de les inclure dans le processus d'acquisition. En appliquant ces instruments, il convient toutefois de veiller à ce que la charge qu'ils occasionnent soit, dans la mesure du possible, supportable pour les PME.

La CA (pour les biens et les services) et la KBOB (pour les prestations de construction) proposent divers instruments à ce sujet (par exemple, des recommandations ou des guides), disponibles sur leurs pages Internet respectives.

- [Directives du DFF relatives aux procédures de concours ou de mandats d'étude parallèles](#)
- [Guide de la CA – Procédures d'adjudication avec dialogue](#)
- [Guide de la KBOB – Procédures d'adjudication avec dialogue](#)
- [Guide de la KBOB concernant la mise en œuvre des procédures de concours ou de mandats d'étude parallèles](#)

→ Il convient de vérifier si l'application de ces instruments pourrait être bénéfique dans la procédure d'acquisition en question.

2. Élaboration et vérification des documents d'appel d'offres

L'appel d'offres et les documents d'appel d'offres peuvent avoir une influence considérable sur l'intérêt des soumissionnaires potentiels pour la procédure d'acquisition et, en fin de compte, sur leur intérêt à y participer. Par conséquent, il convient de toujours rédiger les appels d'offres de manière claire, compréhensible et univoque, et de réduire au minimum la charge administrative supportée par les soumissionnaires. Les points suivants peuvent notamment y contribuer:

Publier des appels d'offres facilement compréhensibles et sans équivoque

Il convient, autant que possible, de rédiger les appels d'offres et les documents connexes de manière claire, univoque et facilement compréhensible. En particulier, le cahier des charges devrait être rédigé de la manière la plus claire et la plus explicite possible.

Les soumissionnaires potentiels doivent pouvoir reconnaître sans difficulté les exigences, les critères et les spécifications de l'objet du marché, ainsi que les conditions préalables qu'ils doivent remplir pour participer à la procédure d'acquisition.

Afin de renforcer la compréhensibilité, il convient de structurer clairement les documents d'appel d'offres. Il est par exemple possible de définir les exigences procédurales et les conditions de participation dans la partie introductive. Les parties suivantes peuvent faire état des spécifications de l'objet du marché de manière plus détaillée (par ex. les

spécifications techniques, les critères d'adjudication, etc.).

Dans la mesure du raisonnable, il peut également être utile pour les adjudicateurs d'uniformiser leurs documents d'appel d'offres. Cela permet notamment de rendre l'appel d'offres reconnaissable aux yeux des soumissionnaires, afin que ces derniers puissent rapidement s'en faire une idée. Dans le domaine de la construction, la KBOB propose des [modèles de documents pour les appels d'offres](#).

Avant la publication, il convient de vérifier à nouveau les documents, conformément au principe du double contrôle, voire des contrôles multiples, afin d'éviter par exemple toute ambiguïté ou contradiction.

→ Des appels d'offres précis, compréhensibles et univoques permettent de réduire la charge supportée par les soumissionnaires, dont les PME.

Mettre à disposition des documents relatifs à l'offre préremplis

Dans le cadre d'un appel d'offres, il est recommandé de fournir aux soumissionnaires des modèles de documents relatifs à l'offre, afin de clarifier et d'annoncer les attentes ainsi que le volume dès le départ. Cela permet, aux PME en particulier, de réduire les coûts entraînés par la remise des offres.

Cela peut également aider les services d'achat et les services demandeurs à faciliter ou à augmenter la comparabilité des offres.

→ Il convient si possible de fournir des modèles de documents relatifs à l'offre. Les sites Internet du [CCMP](#) (pour les biens et les services) et de la [KBOB](#) (pour les prestations de construction) offrent un aperçu des modèles de documents utiles.

Choisir des critères d'aptitude et des spécifications techniques appropriés

Les critères d'aptitude (CAp) et les spécifications techniques (ST) définissent les exigences minimales fixées par le service d'achat, respectivement aux soumissionnaires et aux prestations qu'ils fournissent, en vue de la réalisation d'un projet d'acquisition. L'évaluation des CAp et des ST est généralement effectuée de manière binaire, c'est-à-dire qu'ils peuvent être soit remplis (à 100 %), soit non remplis. Dans ce dernier cas, les soumissionnaires concernés sont exclus de la procédure. Il faut veiller à ne pas réduire la concurrence outre mesure en fixant des exigences trop élevées, mais à choisir et à formuler les CAp et les ST de sorte que les PME puissent également les remplir. Le CCMP propose une [notice](#) sur le sujet.

→ Il convient de fixer des CAp et des ST proportionnés, essentiels pour l'exécution du mandat et objectivement vérifiables, et de les décrire de manière transparente.

<input type="checkbox"/>	Exiger des preuves appropriées
<p>Les standards, les certificats, les labels et les autres preuves de qualité peuvent servir à attester du respect des ST, des CAd et des CAp. Cela dispense les soumissionnaires de charges administratives lors de l'établissement de l'offre; à l'inverse, les adjudicateurs obtiennent une certaine garantie que leurs exigences sont effectivement remplies. Ni le choix des critères ni les preuves exigées ne doivent constituer une entrave inutile au commerce. Afin de pouvoir maintenir la concurrence dans les procédures d'acquisition et de garantir l'égalité des chances, notamment pour les PME, il convient de toujours accepter des alternatives et des justificatifs équivalents lors de la remise d'une offre. En ce qui concerne la compatibilité avec les PME, il convient de renoncer, dans la mesure du possible, à demander des justificatifs (certificats, labels, etc.) particulièrement coûteux et peu répandus parmi les PME.</p> <p>→ <i>Il convient d'examiner la demande de certificats, de labels, etc. au cas par cas d'un point de vue de sa compatibilité avec les PME. En règle générale, les justificatifs équivalents doivent être acceptés.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Choisir des critères d'adjudication appropriés
<p>En attribuant le marché au soumissionnaire présentant l'offre «la plus avantageuse» et non plus à celui présentant «l'offre économiquement la plus avantageuse», le législateur souhaite souligner l'importance de donner davantage de poids à d'autres critères d'adjudication (CAd), tels que la qualité, la durabilité et le caractère innovant, par rapport au prix. Cela doit permettre d'augmenter les chances des soumissionnaires – dont les PME – particulièrement innovants et orientés vers le développement durable.</p> <p>Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est également possible, dans le cadre d'un appel d'offres, de prendre en compte une aptitude dépassant le seuil minimum, c'est-à-dire qu'un critère peut être évalué autant au titre d'un CAp que d'un CAd. Cela permet de réduire la charge supportée par les PME et, par là même, d'augmenter leurs chances de se voir attribuer un marché.</p> <p>La fiche d'information «Nouvelle culture en matière d'adjudication: la concurrence axée sur la qualité, la durabilité et l'innovation au cœur du droit révisé sur les marchés publics» de la CA et de la KBOB donne des indications sur d'autres critères d'adjudication, tels que le potentiel d'innovation, la durabilité, le service à la clientèle, la «plausibilité de l'offre» ou la «fiabilité du prix», dont l'application peut augmenter les chances des PME.</p> <p>Il peut également être à l'avantage de l'adjudicateur d'accepter les variantes (dans le domaine de</p>	

<p>la construction, les «variantes d'entreprise») et d'évaluer les offres à l'aide de CAd appropriés. Cela permet notamment de tenir compte, dans l'évaluation des offres, des variantes des PME orientées sur les innovations et sur le développement durable (par exemple, avec un CAd «potentiel d'innovation»). Il convient toutefois de toujours garantir l'égalité de traitement des soumissionnaires.</p> <p>→ <i>Il convient de toujours fixer des critères d'adjudication adéquats, tels que la qualité, la durabilité et le caractère innovant, en plus du critère du prix. De manière générale, plus l'objet du marché est complexe, plus il est possible de pondérer faiblement le critère du prix.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Demander des références
<p>Demander des références permet à l'adjudicateur de vérifier que le soumissionnaire a exécuté des prestations antérieures de manière conforme aux attentes.</p> <p>Il convient de renoncer à exiger des références «disproportionnées» par rapport à l'objet du marché et à son volume, en particulier si ces références représentent un CAp.</p> <p>Lors de la demande de références, il faut respecter les principes d'égalité de traitement et de transparence. La CA et la KBOB ont rédigé une notice sur le sujet.</p> <p>→ <i>Les demandes de références doivent être proportionnées et à la portée des PME.</i></p>	
<input type="checkbox"/>	Appliquer les exigences linguistiques
<p>L'encouragement du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale est ancré dans la loi sur les langues, dans l'ordonnance sur les langues et dans les instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme. L'objectif est de promouvoir une représentation optimale des diverses régions linguistiques et l'utilisation équilibrée des langues officielles, y compris dans les marchés publics de la Confédération.</p> <p>Une application des exigences linguistiques conforme à la nouvelle législation sur les marchés publics renforce la concurrence, encourage l'égalité de traitement des soumissionnaires et augmente les chances de participation des PME aux procédures d'acquisition.</p> <p>La CA et la KBOB ont publié des recommandations pour la promotion du plurilinguisme dans le domaine des marchés publics. La CA a en outre rédigé un aide-mémoire relatif aux traductions des appels d'offres et des documents connexes.</p> <p>→ <i>Il convient d'appliquer de manière cohérente les exigences linguistiques inscrites dans la législation sur les marchés publics intégralement révisée.</i></p>	

3. Appel d'offres et adjudication

Suite à la publication d'un appel d'offres, une relation se crée entre les soumissionnaires, d'une part, et les services d'achat et les services demandeurs, d'autre part. Les principes régissant les marchés publics, tels que la transparence et l'égalité de traitement des soumissionnaires, doivent toujours être respectés à cet égard. Dans ce contexte, il existe des possibilités pour soutenir les soumissionnaires inexpérimentés, et notamment les PME, tout au long du processus d'acquisition. Cette pratique encourage la concurrence active en élargissant de manière profitable le nombre d'offres soumises à l'adjudicateur.

Fournir gratuitement des documents

Les services d'achat et les services demandeurs ont la possibilité de facturer, à prix coûtant, la remise des documents d'appel d'offres. Afin d'augmenter les chances des PME et de renforcer la concurrence, il est toutefois recommandé de ne faire usage de cette possibilité que dans des cas exceptionnels et justifiés.

→ *En règle générale, il convient de renoncer à appliquer un émolument de participation aux procédures d'acquisition et d'obtention des documents d'appel d'offres.*

Organiser des rondes de questions

Dans le cadre des rondes de questions-réponses, les soumissionnaires ont la possibilité de poser des questions sur l'objet du marché et sur la procédure. Les services d'achat et les services demandeurs peuvent ainsi clarifier les questions de compréhension et les points restés en suspens.

→ *En règle générale, il convient d'organiser des rondes de questions.*

Interdire le formalisme excessif

«Une exclusion fondée seulement sur des vices de forme qui ne sont pas graves serait contraire à l'interdiction du formalisme excessif ainsi qu'aux principes, ressortant du droit des marchés publics, de renforcer la concurrence entre les soumissionnaires et de favoriser l'utilisation économique de fonds publics.»⁵

→ *En application du principe de proportionnalité, il convient de renoncer à exclure des offres présentant uniquement des vices de forme mineurs (par ex. l'absence de signature, le défaut d'un justificatif). Ce point devrait être vérifié au cas par cas. En présence de vices mineurs, il convient d'accorder aux soumissionnaires un délai pour les corriger.*

Évaluer et rectifier les offres

Dans l'optique de rendre les appels d'offres favorables aux soumissionnaires et d'encourager la concurrence entre ces derniers, il est recommandé de lever les ambiguïtés dans les offres. En principe, une offre ne peut pas être modifiée après la date limite de remise. Cependant, les services adjudicateurs reçoivent parfois des offres imprécises ou des malentendus surgissent au sujet des prestations faisant l'objet de l'appel d'offres. La [notice](#) «Examen et rectification des offres» du CCMP a pour but de montrer à quelles conditions et dans quelles limites ces situations peuvent être traitées dans le cadre de l'examen et de la rectification des offres.

→ *Afin de garantir une comparaison équitable, il convient de rectifier les offres en échangeant directement avec les soumissionnaires et en respectant les directives en vigueur.*

Demander les justificatifs à un stade ultérieur de la procédure

Afin de réduire la charge pour les PME, il est recommandé de demander certains justificatifs (par ex. les garanties bancaires, les extraits de registres) – notamment lorsqu'ils sont coûteux ou compliqués à obtenir – à un stade ultérieur de la procédure ou uniquement aux adjudicataires potentiels, conformément aux art. 26, al. 3 et 27, al. 3, LMP. Dans la mesure du possible, les justificatifs ne doivent en outre être demandés qu'une seule fois lors de passations de marché répétées. La charge administrative supportée par les soumissionnaires au cours d'une procédure peut ainsi être réduite.

Mener des réunions-bilan

Une réunion-bilan (ou débriefing) permet aux soumissionnaires de connaître les raisons pour lesquelles le marché ne leur a pas été adjugé.

Notamment ceux qui ne disposent pas d'une grande expérience peuvent ainsi recevoir de précieux conseils pour les procédures d'adjudication futures.

Grâce aux débriefings, les services d'achat et les services demandeurs ont en outre la possibilité de recueillir des informations importantes sur les besoins et les préoccupations des participants à la procédure. Ils améliorent ainsi leurs connaissances du marché.

→ *Il convient habituellement de communiquer la possibilité d'organiser une réunion-bilan. Au niveau fédéral, l'adjudicateur est tenu par la loi d'organiser un débriefing, lorsqu'un soumissionnaire en fait la demande.*

⁵ Extrait de la décision de la CRM 2005-017

<input type="checkbox"/>	Conclure un contrat
<p>Il est recommandé aux services d'achat et aux services demandeurs de fournir aux soumissionnaires un projet de contrat avec les documents d'appel d'offres. Dans la mesure où l'acceptation du projet de contrat est une exigence formelle, les soumissionnaires ont ainsi la possibilité, dès le début, de prendre connaissance du contenu potentiel du contrat. Cela permet, pour les deux parties, de réduire la charge liée à la rédaction ultérieure de ce document.</p> <p>Lors de la rédaction du contrat, il convient de veiller à fixer, conformément au principe de proportionnalité, des exigences et des éléments contractuels (par ex. une éventuelle peine conventionnelle) proportionnés à la valeur du marché.</p> <p>→ <i>Dans le cadre des documents d'appel d'offres, il convient de mettre à disposition des soumissionnaires un projet de contrat.</i></p> <p>→ <i>Il convient de fixer des éléments contractuels tels que des peines conventionnelles adaptées au montant du contrat.</i></p>	

Pour de plus amples informations:

Secrétariat de la CA
Tél. 058 462 38 50
bkb@bbl.admin.ch

Secrétariat de la KBOB
Tél. 058 465 50 63
kbob@bbl.admin.ch