

Livre blanc : simplification de la commande publique

Propositions de l'Association des Acheteurs Publics

Mai 2025



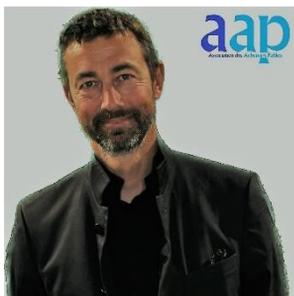
www.aapasso.fr

contact@aapasso.fr



Préambule

29 propositions pour simplifier durablement la commande publique



Que faire face à la sempiternelle demande de simplification de la commande publique ?

Réfléchir ou critiquer ? Agir ou attendre ? Proposer ou se lamenter ?

Nous avons tous un rôle à jouer. Acheteurs publics et opérateurs économiques, législateur et gouvernement, élus, chacun en ce qui le concerne peut faire évoluer tant les règles que les pratiques.

Face à cette situation particulièrement prégnante, l'association des acheteurs publics (AAP) a concentré sa réflexion sur trois actions : proposer de clarifier (**axe 1**), de remplacer certaines règles (**axe 2**) et de s'interroger sur la place à donner aux outils digitaux (**axe 3**).

Pour l'AAP, simplifier ne signifie pas déréglementer mais travailler afin de rendre plus claires et moins complexes certaines règles ou pratiques. Et c'est en cela que nous sommes tous concernés et invités à questionner nos habitudes et certitudes.

Acheteur public n'est pas un métier plus difficile ou complexe qu'un autre. Il demande des compétences qui se transforment au fil des années en expérience comme tout autre métier. Seule la méconnaissance de la matière rend celle-ci obscure, compliquée et parfois hermétique.

À l'acheteur de faire vivre et évoluer les pratiques. En adaptant celles-ci à son environnement, en se remettant sans cesse en cause, et parfois au gré des jurisprudences, tout en entretenant son capital de transmission et de vulgarisation afin d'être le premier vecteur d'information d'une commande publique accessible et facilitatrice, répondant aux besoins des politiques publiques dans leur mise en œuvre au quotidien, au service des prescripteurs, des élus et des habitants.

29 propositions concrètes rédigées qui ont aussi pour objet de jeter les bases de nouveaux débats et perspectives.

À l'acheteur 3.0, andragogue et facilitateur, de s'approprier les premières réflexions & actions afin d'engager dès à présent la simplification au sein de son organisation.

Alain BÉNARD, président de l'AAP
13 mai 2025



Sommaire

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

- 1. Clarifier la procédure applicable en-dessous de 40.000 €HT
- 2. Confirmer la liberté de forme contractuelle au-dessus de 25.000 €HT
- 3. Confirmer l'exclusion des marchés subséquents et spécifiques de la compétence des CAO
- 4. Analyser les offres de prix TTC
- 5. Préciser les modalités de remboursement de l'avance
- 6. Préciser la date limite pour vérifier l'absence de motifs d'exclusion
- 7. Simplifier le concept de « lots »

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

- 8. Élargir le champ d'application de la négociation des marchés publics
- 9. Réserver certains achats aux entreprises innovantes
- 10. Repenser le contenu et le format des avis de publicité
- 11. Exclure de la concurrence le renouvellement des licences de logiciels
- 12. Harmoniser et limiter le nombre des seuils nationaux
- 13. Rendre facultative la déclaration des données essentielles pour les achats inférieurs à 40.000 € HT
- 14. Rendre facultative l'analyse des capacités pour les achats inférieurs à 90.000 €HT
- 15. Préciser la position à adopter par l'acheteur en présence d'une offre comportant une erreur purement matérielle
- 16. Préciser la position à adopter par l'acheteur en présence d'une offre ne comportant pas un document non-nécessaire à l'analyse des offres
- 17. Unifier phase candidature et phase offre des DSP
- 18. Faciliter le réemploi et la réutilisation de produits
- 19. Supprimer l'obligation de déclaration des achats reconditionnés
- 20. Etendre les délégations confiées aux exécutifs locaux
- 21. Etendre les délégations confiées aux exécutifs des CCAS

Développer les outils digitaux pour automatiser certaines tâches

- 22. Créer un « passeport commande publique » pour les entreprises
- 23. Offrir aux entreprises un canal unique d'informations en matière de commande publique
- 24. Promouvoir une information citoyenne transparente
- 25. Sécuriser l'usage de l'intelligence artificielle par les acheteurs
- 26. Faciliter les modalités de saisie des données essentielles
- 27. Faciliter l'accès aux attestations fiscales et sociales
- 28. Développer l'information relative à la santé financière des entreprises
- 29. Alléger et uniformiser la déclaration de candidature

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Pourquoi ?

Certaines règles font l'objet de débats doctrinaux ou d'interprétations divergentes entre acheteurs. Ces divergences génèrent des pratiques très variables selon les acheteurs. Ces divergences sont autant de sources d'incompréhension pour les entreprises : face à une même règle, une entreprise peut se voir opposer deux **pratiques diamétralement opposées**.

Lever ces incertitudes et ambiguïtés tendra à uniformiser les pratiques des acheteurs. Les entreprises bénéficieront ainsi d'une **meilleure lisibilité** et d'une **application unifiée des règles**.

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°1

Clarifier la procédure applicable en-dessous de 40.000 €HT

La procédure des « marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables », génère une double confusion :

- Une confusion pédagogique : le terme « marché » étant intégré dans le nom de la procédure (là où les deux autres catégories se nomment simplement « procédure ») ;
- Une confusion d'interprétation : peut-on mettre en concurrence un achat pourtant conclu selon une procédure dont l'intitulé précise qu'elle est « sans mise en concurrence » ?

Face à cette incertitude, certains acheteurs encadrent fortement ces achats, quand d'autres sont très permissifs. La qualification juridique de la pratique des « 3 devis » fait ainsi débat entre praticiens et juges (marché sans publicité ni mise en concurrence préalable ou procédure adaptée ?).

Renommer cette procédure et clarifier la marge de manœuvre des acheteurs serait à la fois plus pédagogique et favoriserait la mise en œuvre de pratiques plus souples.

Notre proposition



Renommer cette procédure en supprimant le terme de « marché ». Elle pourrait être nommée « **procédure allégée** ».

Clarifier les obligations de l'acheteur et notamment la possibilité de **mettre librement en concurrence ces achats**, sans basculer en procédure adaptée.

Reformulation de l'article R.2122-8 du Code de la commande publique (CCP):

« L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. Il peut, à sa libre initiative, contracter directement avec l'opérateur économique de son choix ou organiser une mise en concurrence allégée. Dans le premier cas, l'acheteur conserve les motifs l'ayant conduit à solliciter un seul opérateur économique. Dans le second cas, il indique aux opérateurs économiques qu'il sollicite les modalités de mise en concurrence qu'il entend mettre en œuvre ».

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°2

Confirmer la liberté de forme contractuelle au-dessus de 25.000 €HT

L'article L.2112-1 du CCP impose un écrit au-dessus de 25.000 euros HT. Mais, dans la quasi-totalité des cas, tout achat, même en dessous de ce seuil, fait l'objet d'une commande écrite, ce qui peut causer une incompréhension de cette règle.

Ainsi, au-dessus de ce montant, certains comptables publics imposent des obligations formelles non imposées par les textes (document intitulé « contrat » et/ou signé des deux parties, référence aux CCAG, ...). Cette approche, qui paraît aller au-delà de l'esprit du texte, alourdit le processus d'achat et/ou génère des blocages de paiement en cas de divergences d'interprétation.

Il ne semble pas que cet article ait pour vocation d'imposer un formalisme spécifique aux acheteurs, mais seulement d'interdire le paiement d'une prestation directement sur facture au-dessus de ce seuil.

Notre proposition



Reformulation de l'article L.2112-1 du CCP :

« Le marché répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire est conclu par écrit, librement défini et établi préalablement à l'exécution du marché. »

Ajout d'un deuxième alinéa à l'article R.2112-1 du CCP :

« Le seuil à compter duquel les marchés font l'objet d'un écrit établi préalablement à l'exécution du marché est fixé à 25.000 euros hors taxes. La forme et le contenu de cet écrit sont libres. »

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°3

Confirmer l'exclusion des marchés subséquents et spécifiques de la compétence des CAO

Selon l'article L.1414-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la commission d'appel d'offres (CAO) est compétente pour attribuer les marchés conclus selon une procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe prise individuellement est égale ou supérieure aux seuils européens.

Pour le système d'acquisition dynamique (SAD), l'article R.2162-38 du CCP prévoit que sa mise en place et la passation des marchés spécifiques respectent les règles de l'appel d'offres restreint (procédure formalisée) moyennant quelques adaptations, ce qui laisse entendre que la CAO attribue alors les marchés spécifiques. Quant aux accords-cadres, l'attribution en CAO de l'accord-cadre lui-même et/ou des marchés subséquents a toujours été incertaine.

Le passage devant la CAO peut alourdir les modalités d'exécution des accords-cadres et SAD. Il en résulte une perte d'agilité ne permettant pas de bénéficier d'offres commerciales valables parfois sur une courte durée pour certains segments d'achats.

Notre proposition



Reformulation du premier alinéa de l'article L.1414-2 du CGCT :

« Pour les marchés publics passés selon une procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxes prise individuellement est égale ou supérieure aux seuils européens qui figurent en annexe du code de la commande publique, à l'exception des marchés publics passés par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, **des marchés subséquents d'un accord-cadre et des marchés spécifiques relevant d'un système d'acquisition dynamique**, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5. »

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°4 Analyser les offres de prix TTC

Malgré l'ancienneté du sujet, le droit positif n'a toujours pas clairement tranché la question de la base financière de l'analyse des prix lorsque les opérateurs soumissionnaires ne sont pas soumis au même régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les jurisprudences en la matière ne sont pas toujours concordantes : selon certaines, c'est une analyse TTC qui prime (CAA Toulouse, 19 mars 2024, Société Proximum, n°22TL20276), pour d'autres, l'analyse HT (CAA Bordeaux, 15 novembre 2016, Bordeaux Métropole, n° 15BX00253). Le guide des prix préconise quant à lui une analyse TTC.

Ces contradictions génèrent des pratiques divergentes, sources d'incompréhension ou d'injustice pour les entreprises concernées.

Dans un contexte financier de plus en plus contraint, l'analyse des offres devrait être fondée sur le prix qui sera effectivement payé par l'acheteur.

Notre proposition



A l'article R. 2152-7 1° a) du CCP, ajout de la mention suivante :

« La notation du critère prix s'effectue sur la base du prix effectivement payé par l'acheteur, y compris lorsque les opérateurs économiques ne sont pas soumis au même régime fiscal, social ou relatif à la taxe sur la valeur ajoutée. »

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°5

Préciser les modalités de remboursement de l'avance

Les modalités de récupération de l'avance, lorsqu'elle est versée au titulaire et au sous-traitant à paiement direct, peut donner lieu à des interprétations divergentes.

En effet, le 1° de l'article R.2191-11 du CCP dispose que le remboursement doit débiter lorsque le montant des prestations exécutées (sous-entendu par le titulaire et le sous-traitant) atteint 65 % du montant TTC du marché.

Or, les articles R.2191-12, R.2191-14 et R.2191-19 (abrogés) précisait que le remboursement devait être achevé lorsque le montant des prestations exécutées par le titulaire atteignait 80 % du montant TTC (même si le montant des prestations exécutées par le sous-traitant n'atteignait pas ce taux).

Notre proposition



Reformulation du 1° de l'article R.2191-11 du CCP :

« 1° Pour les avances inférieures ou égales à 30 % du montant toutes taxes comprises du marché quand le montant des prestations exécutées par le titulaire atteint 65 % du montant toutes taxes comprises de sa part du marché ; »

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°6

Préciser la date limite pour vérifier l'absence de motifs d'exclusion

La jurisprudence administrative considère que les justificatifs de l'absence de motifs d'exclusions (attestations et certificats fiscaux et sociaux...) doivent être produits avant la signature du marché, et non pas avant son attribution.

Or, ce n'est pas ce que la formulation de l'article R.2144-4 du CCP peut laisser entendre : « *l'acheteur ne peut exiger que du seul candidat auquel il est envisagé d'attribuer le marché qu'il justifie [...]* ».

Cette formulation peut poser question s'agissant des collectivités territoriales pour lesquelles l'attribution se distingue de la signature, notamment, en cas d'intervention de la CAO en procédure formalisée.

Notre proposition



Reformulation de l'article R.2144-4 du CCP :

« L'acheteur ne peut exiger que du seul candidat auquel le marché a été attribué qu'il justifie, avant la signature de celui-ci, ne pas relever d'un motif d'exclusion de la procédure de passation du marché. »

Axe 1

Lever les incertitudes et ambiguïtés juridiques qui freinent les acheteurs et les entreprises

Proposition n°7 Simplifier le concept de « lots »

Qu'est-ce que l'allotissement ? Selon le Code, un « marché » doit être décomposé en lots, mais chaque lot est un marché. Cette incongruité sémantique, illustre le manque de clarté souvent reproché à la commande publique.

En effet, le code dispose que « les marchés sont passés en lots séparés ». En cours d'exécution, les « lots » deviennent eux-mêmes des « marchés ». Cette confusion terminologique génère des difficultés de compréhension inutiles pour certains praticiens ou les entreprises. Une reformulation plus pédagogique permettrait de lever cette critique.

Il semble préférable de ne pas rattacher la notion d'allotissement à la notion de marché, mais plutôt à celle de « besoin ». Ainsi, lorsqu'un besoin comporte des prestations distinctes, celui-ci doit alors être alloti. A l'issue de la procédure, chaque lot devient un marché (contrat).

Notre proposition



Reformulation de l'article L.2113-10 du CCP :

« Le besoin fait l'objet de lots séparés, sauf s'il ne permet pas l'identification de prestations distinctes. »

Reformulation de l'article L.2113-11 :

« L'acheteur peut décider de ne pas allotir son besoin dans l'un des cas suivants : [...] ».

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Pourquoi ?

La mise en œuvre d'une procédure implique une charge de plus en plus importante, tant pour les entreprises que pour les acheteurs. Cela se traduit par un **allongement des procédures** décrié par tous les acteurs.

Face à cette exigence de célérité, l'efficacité ou le bénéfice de certaines règles interpelle, au regard de la charge de travail qu'elles génèrent.

Supprimer les obligations contreproductives permettra de **libérer du temps aux acheteurs** pour se concentrer sur des sujets plus porteurs et réduire le délai d'attribution de leurs marchés.

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives



Réforme des textes européens

Proposition n°8

Élargir le champ d'application de la négociation des marchés publics

Sous la pression du droit européen, la négociation des marchés publics ne relève pas du droit commun. Cela aboutit, de façon paradoxale, à ce que les marchés les plus importants budgétairement ne puissent pas être négociés, excepté quelques hypothèses limitativement énumérées et interprétées restrictivement par le juge.

A l'heure où la commande publique est mobilisée pour davantage d'inclusion, de prise en compte de l'environnement, d'innovation et autres enjeux sociétaux, il semble plus que nécessaire que les acheteurs publics puissent négocier leurs contrats afin que les manières d'atteindre ces objectifs soient co-construites avec les entreprises, via la négociation.

Notre proposition



Dans le cadre de la révision des directives européennes marchés, aligner le régime applicable aux pouvoirs adjudicateurs sur celui dont bénéficie les entités adjudicatrices : libre choix de la procédure de passation (appel d'offres, procédure avec négociation, dialogue compétitif).

Cette différence de régime entre pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices est-elle toujours justifiée ?

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives



Réforme des textes européens

Proposition n°9

Réserver certains achats aux entreprises innovantes

Les acheteurs sont encouragés à se tourner vers l'achat d'innovations.

Le code prévoit d'ores-et-déjà une dérogation au droit commun en fixant le seuil de dispense de mise en concurrence à 100.000 euros HT pour ce type de marchés.

L'achat d'innovations peine semble-t-il à s'inscrire dans la pratique des acheteurs, notamment auprès des jeunes entreprises innovantes (JEI).

Le code de la commande publique pourrait prévoir un nouveau dispositif de réservation des marchés, afin de faciliter l'achat auprès des JEI.

Ce dispositif pourrait être proposé dans le cadre de la refonte des directives marchés.

Notre proposition



Ajouter une sous-section 3 après l'article L.2113-16 du CCP :

« *Sous-section 3 : Réserve de marchés à des jeunes entreprises innovantes* »

Ajouter un article L.2113-17 :

Des marchés qui portent sur des fournitures, services ou travaux innovants peuvent être réservés par l'acheteur aux jeunes entreprises innovantes définies par l'article 44 sexies-0 A du Code général des impôts. »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°10

Repenser le contenu et le format des avis de publicité

Les avis de publicité sont-ils toujours aujourd'hui un vecteur pertinent d'information des entreprises ?

A l'ère de la dématérialisation des procédures, ce procédé apparaît en décalage avec son temps. Le format des avis est d'ailleurs d'une très faible lisibilité, avec beaucoup de champs non remplis et peu compréhensibles pour les entreprises, ce qui concourt à la mauvaise image de la commande publique.

Par ailleurs, compte tenu de l'accessibilité immédiate des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et des alertes auxquelles celles-ci peuvent s'inscrire sur les profils d'acheteurs, l'avis de publicité n'apparaît plus comme le vecteur principal de l'information.

Format archaïque, tant dans son contenu que dans sa méthode de diffusion, l'avis d'appel public à la concurrence n'apparaît plus adapté à l'ère du numérique.

Notre proposition



Constituer un groupe de travail composé de représentants d'acheteurs et d'entreprises pour alléger les avis de publicité et repenser leur contenu, leur mise en page et leur support de diffusion, dans l'optique d'une meilleure accessibilité et lisibilité.

Limiter les rubriques et informations contenues dans les avis à celles qui sont suffisantes pour susciter l'intérêt des entreprises, sans reproduire celles qu'elles pourront retrouver dans le dossier de consultation.



Proposition n°11

Exclure de la concurrence le renouvellement des licences de logiciels

Les contrats de maintenance de logiciels sont conclus sans mise en concurrence en raison des droits d'exclusivité, lorsque l'acheteur est propriétaire des licences d'exploitation (CE, 2 octobre 2013, Département de l'Oise, n°368846). Cela permet à l'acheteur de ne pas remettre systématiquement en concurrence un logiciel qui le satisfait.

Cette souplesse n'est permise que si l'acheteur est propriétaire des licences. Avec la généralisation des licences louées (droit d'utilisation), la possibilité de renouveler l'utilisation d'un logiciel sans mise en concurrence n'est donc plus acquise.

Or, l'utilisation d'un logiciel s'inscrit sur une très longue durée et implique un lourd investissement humain et financier pour le paramétrage, la formation et les interconnexions avec d'autres logiciels (notamment des logiciels types SI Finances ou RH).

Une mise en concurrence périodique n'apparaît ni pertinente ni efficiente dans ces conditions.

Notre proposition



Ajout d'un nouveau cas dans la directive :

« *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour le renouvellement de licences logicielles déjà utilisées par l'acheteur* »

Ajout d'un 4° à l'article R.2122-3 du CCP :

« *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes :*

(...)

« *4 ° Le renouvellement de licences logicielles déjà utilisées par l'acheteur* »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°12

Harmoniser et limiter le nombre des seuils nationaux

La multiplicité des seuils nationaux contribue à la complexification du droit de la commande publique car elle peut entraîner de la confusion. La question se pose de l'harmonisation et/ou rationalisation de ceux-ci :

- 25.000 euros HT ;
- 30.000 euros HT (œuvre d'art du 1% artistique) ;
- 40.000 euros HT ;
- 50.000 euros HT ;
- 90.000 euros HT (publication d'un avis de marché et seuil de dispense de mise en concurrence pour les livres non-scolaires) ;
- 100.000 euros HT ;
- 221.000 euros HT (transmission des marchés en préfecture, seuil européen des marchés de fournitures et de services, article D.2131-5-1 du CGCT).

Notre proposition



L'une des premières rationalisations pourrait être la suppression du seuil de 90.000 € HT pour les publicités :

- Support de publicité libre en MAPA ;
- BOAMP/JOUE pour les procédures formalisées.

Dans notre proposition n°23, nous lions cette recommandation à l'offre d'un canal unique de diffusion des annonces de marchés publics en faveur des entreprises.

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°13

Rendre facultative la déclaration des données essentielles pour les achats inférieurs à 40.000 € HT

Entre 25.000 et 40.000 euros HT, les données essentielles sont réduites (6 données au lieu de 27) et le choix du support de leur publication est laissé à l'appréciation de chaque acheteur.

Pour les grandes structures, le recensement de ces achats, souvent décentralisés auprès des services prescripteurs, peut représenter un temps important. Pour les plus petites structures, ce sont des tâches administratives complémentaires, perçues comme secondaires, qui peuvent être laissées de côté.

Par ailleurs, le traitement différencié de ces données selon le montant du marché (nombre de données à publier, support de publication) est également source de complexité.

Aussi, en ce qui concerne les achats de faible montant, les avantages de cette obligation, en termes de transparence, peuvent apparaître faibles par rapport aux contraintes de mise en œuvre opérationnelles qu'elles impliquent.

Notre proposition



Afin de centraliser la publication de ces données et d'uniformiser la nature et le nombre de données publiées pour l'ensemble des marchés, les données à publier entre 25.000 et 40.000 euros HT pourraient être identiques à celles qui sont obligatoires à partir de 40.000 euros HT et être publiées sur www.data.gouv.fr.

Reformulation du dernier alinéa de l'article R.2196-1 du CCP :

« L'acheteur peut décider d'appliquer les dispositions du présent article aux marchés conclus en application de l'article R. 2122-8 dont la valeur est égale ou supérieure à 25.000 euros hors taxes. »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°14

Rendre facultative l'analyse des capacités pour les achats inférieurs à 90.000 €HT

Le code impose d'analyser les capacités professionnelles techniques ou financières des entreprises, quelle que soit la procédure de passation, y compris pour les achats pour lesquels la publication d'un avis de marché n'est pas obligatoire (achats inférieurs à 90.000 euros HT). Les entreprises doivent alors produire des renseignements exigés à cette fin.

Or, pour ces achats de « faible » montant, il est fréquent que les acheteurs sollicitent directement des entreprises qu'ils ont identifiées (entreprises attributaires de précédents marchés, sourçage...) et pour lesquelles il est raisonnable de penser qu'ils considèrent qu'elles disposent des capacités et compétence requises. Il pourrait ainsi être opportun de permettre aux acheteurs de se dispenser de cette obligation d'analyse des capacités professionnelles, techniques ou financières des entreprises qu'ils sollicitent.

Notre proposition



Ajout d'un 2^e alinéa à l'article R.2142-1 du CCP :

« *Toutefois, l'acheteur peut se dispenser de l'obligation susvisée lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure ou égale au seuil visé au 1^o de l'article R.2131-12 ou pour les marchés relevant du chapitre II du titre II du présent livre.* »

Reformulation du 2^o de l'article R.2143-3 :

« *2^o Sous réserve des cas de dispense visés par l'article R. 2142-1, les renseignements demandés par l'acheteur aux fins de vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles du candidats.* »

Reformulation de l'article R.2144-3 :

« *Lorsqu'elle est obligatoire, la vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles des candidats peut être effectuée à tout moment de la procédure et au plus tard avant l'attribution du marché.* »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°15

Préciser la position à adopter par l'acheteur en présence d'une offre comportant une erreur purement matérielle

Selon une jurisprudence bien établie, l'acheteur a l'obligation de permettre aux entreprises de rectifier les erreurs purement matérielles (CE, 21 septembre 2011, Département des Hauts-de-Seine, n° 349149 et CE, 16 avril 2018, Société SNT Petroni, n° 417235).

Cette jurisprudence n'a pas été codifiée et les acheteurs peuvent se montrer frileux lorsqu'il s'agit de permettre aux entreprises de corriger ces erreurs qu'ils considèrent comme des irrégularités.

Ils peuvent alors se priver de retenir des offres potentiellement avantageuses.

Notre proposition



Ajout d'un deuxième alinéa à l'article L.2152-2 du CCP :

« Toutefois, n'est pas considérée comme irrégulière une offre comportant une erreur purement matérielle d'une nature telle que, ni l'acheteur ni l'opérateur économique ne pourrait s'en prévaloir de bonne foi dans l'hypothèse où cette offre serait retenue. »

Ajout d'un article R.2152-2-1 :

« L'acheteur est tenu d'inviter les soumissionnaires concernés à rectifier ou compléter les offres comportant une erreur purement matérielle au sens de l'article L.2152-2 dans un délai approprié. A défaut ou en cas de refus de rectification, l'offre est éliminée. »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°16

Préciser la position à adopter par l'acheteur en présence d'une offre ne comportant pas un document non-nécessaire à l'analyse des offres

En pratique, l'identification des offres irrégulières au sens du Code fait souvent débats et leur difficile qualification peut conduire des acheteurs à éliminer des offres incomplètes, bien que les éléments manquants ne soient pas nécessaires à l'analyse de l'offre.

À la racine de cette difficulté, la distinction opérée par le juge entre les informations utiles et les informations inutiles, nécessaires ou non-nécessaire pour définir et apprécier les offres (CE, 22 décembre 2008, Ville de Marseille, n° 314244 et CE, 20 septembre 2019, société Vendasi, n° 421075). En effet, cette distinction n'est pas toujours évidente à apprécier dans les cas concrets.

Une reformulation ou, à tout le moins, une codification, permettrait de moins systématiquement éliminer des offres qui, malgré l'oubli de certaines informations exigées, peuvent être analysée à l'aune des critères de jugement des offres.

Notre proposition



Ajout d'un troisième alinéa à l'article L.2152-2 du CCP :

« Par ailleurs, une offre ne comportant pas un document ou renseignement exigé par les documents de consultation mais qui n'est pas nécessaire pour définir ou analyser les offres ne peut pas être déclarée irrégulière pour ce motif. »

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°17

Unifier phase candidature et phase offre des DSP

La jurisprudence a autorisé les procédures ouvertes dans le cadre de la passation des contrats de délégation de service public (CE, 15 décembre 2006, Société Corsica Ferries, n° 298618).

Pour autant, selon le CGCT, la commission de DSP doit encore se prononcer en deux temps bien distincts : d'abord sur les candidatures, puis sur les offres.

Ce mécanisme a été allégé en marchés publics, où la CAO n'intervient désormais plus que pour la phase offres.

Une transposition aux concessions et DSP permettrait d'alléger ces procédures souvent longues et chronophages pour les acheteurs.

Notre proposition



Permettre la présentation simultanée de l'analyse des candidatures et des offres en commission de DSP, lorsque l'acheteur fait le choix d'une procédure ouverte.

Le I de l'article L.1411-5 du Code général des collectivités territoriales pourrait être complété par l'alinéa suivant :

« Lorsque l'autorité déléguée recourt à une procédure ouverte, l'analyse des dossiers de candidatures et l'avis susvisés peuvent intervenir au cours d'une même séance de la commission. »



Proposition n°18

Faciliter le réemploi et la réutilisation de produits

La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) et son décret d'application fixent des objectifs d'achats de biens issus du réemploi. Mais le marché des produits d'occasion est très variable (disponibilité aléatoire et de courte durée), ce qui nécessite une certaine agilité pour pouvoir en bénéficier.

Or, les règles normales de procédures (publicité, délais) ne permettent pas toujours à l'acheteur d'être suffisamment réactif pour acheter (ou louer) les biens proposés. Pour favoriser ces achats, il pourrait être envisagé de dispenser de publicité et de mise en concurrence préalables l'acquisition ou la location de biens issus du réemploi acquis à des conditions particulièrement avantageuses. L'esprit de cette proposition se rapproche de celle de l'article R.2122-5 du CCP (achat auprès d'un opérateur en cessation d'activité ou procédure collective).

Dans l'hypothèse où ce nouveau cas ne serait pas accepté dans le cadre de la révision des directives, il pourrait malgré tout être prévu dans le CCP pour les marchés inférieurs aux seuils européens.

Notre proposition



Ajout d'un nouveau cas dans la directive :

« Il est possible de recourir à la procédure négociée sans publication préalable pour les marchés publics de fournitures ayant pour objet l'achat ou la location à des conditions particulièrement avantageuses de fournitures issues du réemploi »

Création d'un article R.2122-5-1 du CCP :

« L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour l'achat ou la location, à des conditions particulièrement avantageuses, de biens issus du réemploi répondant à un besoin dont le montant est inférieur aux seuils européens mentionnés dans un avis qui figure en annexe du présent code ».

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°19

Supprimer l'obligation de déclaration des achats reconditionnés

La loi AGEC impose aux acheteurs une part de produits reconditionnés ou issus de matières recyclées dans leurs achats. Le décret d'application rajoute, en son article 3, l'obligation de déclarer ces valeurs d'achats.

Cette déclaration pose de nombreuses difficultés pratiques :

- Des secteurs non matures pour respecter cette obligation ou pour identifier les produits qui y répondent ;
- Des outils informatiques propres aux acheteurs qui ne permettent pas d'identifier sans retraitement lourd ces informations ;
- Une information difficilement exploitable dans ces conditions.

Ces aléas conduisent une partie des acheteurs à solliciter les entreprises pour obtenir ces informations. Cette sollicitation des entreprises, pour une tâche qui relève, à leur niveau, d'une obligation administrative inutile, accentue la lourdeur de la commande publique.

Par ailleurs, ce sujet s'inscrit pleinement dans les enjeux des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) et devrait donc plutôt être abordé sous cet angle.

Notre proposition



Supprimer l'article 3 du décret n° 2024-134 du 21 février 2024 (obligation de déclaration)

Inciter les acheteurs, lorsqu'ils sont concernés, à intégrer ces enjeux dans leur SPASER.

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°20

Étendre les délégations confiées aux exécutifs locaux

Le CGCT permet aux assemblées délibérantes de donner délégation à leur exécutif pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, la signature, l'exécution et le règlement des marchés publics et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants (terme remplacé par la notion de modification) lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Cette souplesse dans la gestion publique locale pourrait être étendue plus généralement à tous les contrats de la commande publique, exception faite, peut-être, des contrats de délégation de service public.

Elle pourrait également viser le recours à des solutions de mutualisation des achats (groupement de commandes, adhésion à des centrales d'achats).

Notre proposition



Reformulation du 4° de l'article L.2122-22 du CGCT (communes) et des articles équivalents pour les autres collectivités :

« 4° De prendre toute décision concernant le recours à des solutions ou structures de mutualisation des achats, la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des contrats de la commande publique autres que les délégations de service public, ainsi que toute décision concernant leurs modifications, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Axe 2

Redonner des marges de manœuvres aux acheteurs en supprimant des obligations contreproductives

Proposition n°21

Etendre les délégations confiées aux exécutifs des CCAS

Le Code de l'action sociale et des familles n'a pas été mis à jour depuis la réforme de la commande publique et fait encore référence au code des marchés publics.

Le conseil d'administration d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ne peut notamment pas déléguer à l'exécutif la passation des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalable ni les procédures formalisées. Cette restriction de délégation allonge les procédures de passation, qui doivent s'articuler avec la fréquence de réunion des conseils d'administration. Cela paraît notamment contreproductif pour les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Cette restriction de la marge de manœuvre accordée aux CCAS ne paraît pas justifiée.

Il pourrait être également opportun d'étendre cette délégation pour le recours à des solutions d'achats mutualisés (centrales d'achats, groupement de commandes).

Notre proposition



Reformulation du 2° de l'article R.123-21 du Code de l'action sociale et des familles de la manière suivante (rédaction identique à celle du CGCT) :

« Recours à des solutions ou structures de mutualisation des achats, préparation, passation, exécution et règlement des contrats de la commande publique autres que les délégations de service public, ainsi que toute décision concernant leurs modifications, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Axe 3

Développer les outils digitaux pour automatiser certaines tâches

Pourquoi ?

La dématérialisation de la commande publique est encore **incomplète et parfois chaotique** : multiplication de plateformes de niches, ergonomie discutable, outils pertinents dont le plein potentiel n'est pas déployé, ...

Développer les outils digitaux et améliorer leur cohérence permettraient, d'une part, de rendre la **commande publique plus accessible** aux entreprises et aux citoyens, à travers un parcours utilisateur plus intuitif et centralisé. D'autre part, cela permettrait d'**alléger la charge de travail** des entreprises et des acheteurs.

Axe 3

Développer les outils digitaux pour automatiser certaines tâches

Proposition n°22

Créer un « passeport commande publique » pour les entreprises

La liste des motifs d'exclusion de la commande publique n'a cessé d'augmenter pour intégrer des éléments non vérifiables directement par les acheteurs. Le tout est peu lisible pour les entreprises.

La récupération des données n'est pas toujours automatique (la récupération des attestations fiscales et sociales via les profils d'acheteurs ne fonctionne pas toujours) et d'autres documents doivent également être fournis par l'attributaire, en plus du dossier de candidature transmis.

Notre proposition



Créer un « *passeport commande publique* » pour les entreprises.

L'État se chargerait de collecter les documents et attestations délivrés par les services compétents, interpréterait ces documents et délivrerait une unique attestation mentionnant si l'entreprise est ou n'est pas frappée par un cas d'exclusion obligatoire de la commande publique.

L'accès à cette attestation pourrait être proposé sur une plateforme gouvernementale en ligne via la saisie du SIRET de l'entreprise.

L'Intelligence Artificielle (IA) pourrait être mobilisée pour ce projet.

Axe 3

Développer les outils digitaux pour automatiser certaines tâches

Proposition n°23

Offrir aux entreprises un canal unique d'informations en matière de commande publique

Au-delà de la simple question du nombre de profils d'acheteurs, l'information en lien avec la commande publique s'est progressivement fragmentée, l'Etat ayant lui-même multiplié les plateformes : Chorus, Approach', Datagouv, Annuaire-entreprises, achats-durables,...

A cela, s'ajoute la multiplicité des supports recevant les avis de publicité : BOAMP, JOUE, journaux d'annonces légales, ...

Si la diversité des profils d'acheteurs peut être une force (innovation, localisme, ...), la fragmentation de l'information réduit l'effet bénéfique de ces outils et concourt à l'apparente complexité de la commande publique.

Sans pour autant remettre en cause la faculté pour chaque acheteur de choisir sa plateforme de dématérialisation, il apparaît donc nécessaire de penser un canal unique d'accès à l'information. Ce canal unique permettrait aux entreprises d'avoir accès à l'ensemble des avis de publicité (cf. proposition n° 10).

Notre proposition



Développer *un canal unique, jouant le rôle de concentrateur de contenu* et offrant un point d'accès centralisé à toutes les informations en lien avec la commande publique : de la programmation au paiement des factures.

Créer *une identité numérique unique* pour les entreprises, leur permettant d'accéder, avec le même compte, à toutes les plateformes étatiques et à tous les profils d'acheteurs.

Repenser l'ergonomie, le parcours utilisateurs et la structure des plateformes étatiques pour en *améliorer l'expérience utilisateur*.

Axe 3

Développer les outils digitaux pour automatiser certaines tâches

Proposition n°24

Promouvoir une information citoyenne transparente

Le développement de l'Open Data dans la commande publique est un enjeu fort de transparence et d'information citoyenne. La publication des données essentielles est un axe fort de cette démarche.

Or, à ce jour, www.data.gouv.fr ne propose pas d'outil qui permette de visualiser les données essentielles dans l'optique d'une information citoyenne transparente et compréhensible par tous, et non seulement par les personnes initiées au traitement de données brutes.

Le choix de laisser au secteur privé le soin d'exploiter ces données et d'en permettre un accès aisé aux citoyens amoindrit l'effet recherché et risque de fragmenter encore plus l'information (en cas de multiplication des plateformes), voire des susciter l'émergence d'offres payantes pour accéder à des données pourtant publiques.

Notre proposition



Repenser l'ergonomie du site et proposer un outil qui permette d'explorer les données essentielles publiées sur www.data.gouv.fr (voir par exemple « Focus Marchés », l'outil d'exploration des données essentielles de la plateforme Territoire Numérique Bourgogne Franche-Comté : <https://focus-marches.ternum-bfc.fr/>).

Proposition n°25

Sécuriser l'usage de l'intelligence artificielle par les acheteurs

Certains acheteurs se lancent dans l'utilisation de logiciels d'IA pour automatiser et alléger certaines tâches/missions des acheteurs (sourçage, rédaction de DCE, analyse des offres, ...).

Toutefois, la sécurité et la légalité du recours à ces outils peuvent questionner, notamment au regard du secret des affaires (lorsque des données des entreprises y sont intégrées), des enjeux de souveraineté et de responsabilité en cas d'erreurs commises par l'IA.

Si l'usage de l'intelligence artificielle est un vecteur d'allègement de la charge de travail, il doit pour autant se développer sans générer, involontairement, une rupture d'égalité de traitement ou une fuite de données sensibles.

Notre proposition



Proposer une liste d'outils IA « labélisés » ou considérés par l'État comme utilisables en toute sécurité dans les achats publics.

Proposition n°26

Faciliter les modalités de saisie des données essentielles

Le canal de déclaration des données essentielles est laissé ouvert : déclaration directe sur www.data.gouv.fr, via les profils d'acheteurs, via le protocole d'échange standard (PES) Marchés, ...

Ce multicanal, outre la création de doublons (et parfois des jeux de données différentes pour un même marché), génère une certaine confusion pour les acheteurs sur le circuit retenu et son effectivité.

Tous les profils d'acheteurs n'ont pas mis en place de lien avec www.data.gouv.fr, ou selon une qualité de données variable, sans que cela soit toujours très clair pour les acheteurs. En cas de changement de poste ou en cas de changement de profil d'acheteur, il y a donc un risque involontaire de ne plus déclarer les contrats.

La clarification du support de déclaration est de nature à augmenter le taux d'acheteurs fournissant effectivement ces données. Réduire la saisie multiple des mêmes types d'informations dans différents systèmes est également un enjeu (allègement de la charge de travail).

Notre proposition



La question se pose de choisir un *canal unique* de saisie en vue de la transmission des données essentielles vers www.data.gouv.fr, pour simplifier les tâches de saisies et automatiser une partie de celles-ci.

Proposition n°27

Faciliter l'accès aux attestations fiscales et sociales

La récupération des attestations fiscales et sociales ne se limite pas à la période d'attribution du marché : elle doit être renouvelée périodiquement.

Or, les outils proposés par les profils d'acheteurs ne permettent pas une récupération automatique de ces attestations en cours d'exécution du marché (et les interfaces de programmation d'applications mises en place, pour les récupérer manuellement, ne sont pas toujours fonctionnelles).

La récupération périodique de ces attestations représente un temps important pour les acheteurs et/ou des surcoûts lorsqu'ils investissent dans des solutions informatiques.

Notre proposition



Compléter comme suit l'article 1 de l'arrêté du 22 mars 2019 (NOR:ECOM1830221A) relatif aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs :

12° Récupérer automatiquement et périodiquement les attestations fiscales et sociales des titulaires des marchés. »

En cas de développement du passeport numérique commande publique (proposition n°22), celui-ci pourrait également permettre cette actualisation automatique et périodique.

Proposition n°28

Développer l'information relative à la santé financière des entreprises

Le contrôle de la santé financière des entreprises est un enjeu qui prend aujourd'hui une nouvelle dimension :

- C'est une exigence de l'analyse des candidatures (notamment en procédures restreintes et en DSP) ;
- Cela représente un enjeu de sécurité des approvisionnements et de bonne exécution des prestations pour les achats stratégiques ;
- Le risque de défaillance d'une entreprise s'est accru avec les crises successives.

Les acheteurs ne sont pas forcément armés pour contrôler la viabilité et la santé financière d'une entreprise à la lecture des bilans comptables.

Des solutions de contrôle plus poussées ou d'évaluation des entreprises existent, mais ce sont des outils payants et pas toujours adaptés aux achats publics.

Notre proposition



Mettre à disposition une *analyse automatique des données financières des entreprises* (type *scoring* de la santé financière), en complément des données disponibles sur le site Annuaire-Entreprises (section réservée aux agents publics), afin de simplifier le contrôle des candidatures et le suivi des fournisseurs en cours d'exécution.

En cas de développement du passeport numérique commande publique (proposition n°22), celui-ci pourrait également inclure cette information.

Proposition n°29

Alléger et uniformiser la déclaration de candidature

Côté entreprise, regrouper les informations à fournir au stade candidature est chronophage et ne représente que peu d'intérêt. Une partie des données sera commune à chaque marché, mais d'autres peuvent varier (certificats professionnels, exigences minimales de capacités imposées par l'acheteur...).

Côté acheteur, le contrôle de la véracité des données fournies reste délicat (notamment comment contrôler les déclarations de chiffre d'affaires et de personnel), réduisant souvent cette étape à un échange de document sans approfondissement. Et peut-être de mauvaises habitudes à demander des documents dont l'utilité questionne. La multiplication des formats de candidature est également de nature à alourdir la charge des entreprises.

L'uniformisation de la façon de se porter candidat permettrait un gain de temps pour tous.

Notre proposition



Réactiver le concept de la *candidature* « *MPS* » qui permettait en remplissage automatique (et potentiellement plus fiable) des données de l'entreprise

Limiter le format de candidature à deux possibilités : le format MPS ou le format e-DUME (à défaut de pouvoir le faire évoluer au niveau européen)

Proposition transitoire ou alternative à notre proposition n°22.

Notes

Notes



Remerciements

Pour leurs contributions à ce livre blanc, l'Association des Acheteurs Publics remercie tout particulièrement :

Alain BÉNARD

Chantal BRUNET

Arnaud LATRÈCHE

Magali PERNIN

Yannick TISSIER FERRER

ainsi que tous les membres ayant participé à ces travaux.

aap
Association des Acheteurs Publics