

# Moderniser la commande publique



Les 11 mesures du Gouvernement  
pour la commande publique

octobre 2018

# Pour une commande publique au service de l'économie



## Bruno Le Maire

Ministre  
de l'Économie  
et des Finances  
@BrunoLeMaire



## Delphine Gény-Stephann

Secrétaire d'État  
auprès du ministre  
de l'Économie  
et des Finances  
@DelphineGeny

Si la commande publique représente plus de 200 milliards d'euros par an, la complexité de l'environnement juridique empêche les entreprises françaises, et notamment les PME, de saisir pleinement les nombreuses opportunités économiques offertes par les besoins de l'État, des collectivités territoriales et des entreprises publiques.

Pour faire de la commande publique un des moteurs de l'économie française, le Gouvernement a décidé d'engager une série de réformes autour de quatre axes complémentaires.

**Une commande publique plus simple et plus lisible.** Avec la codification à droit constant des règles de la commande publique d'ici à la fin 2018, la dématérialisation des marchés publics à partir de 25 000 euros, et le développement de la facturation électronique, la vie des opérateurs économiques s'en trouvera facilitée.

**Une commande publique qui revient dans les standards européens.** Une trop grande rigueur dans la transposition des règles en la matière a pu être contraire à nos intérêts économiques. Pour y remédier, le Gouvernement compte exclure certains services juridiques du champ de la commande publique, et prévoir une plus grande liberté concernant l'archivage des pièces du marché.

**Une commande publique plus sûre.** Pour lutter contre l'incertitude économique, qui nuit au développement de la commande publique, le Gouvernement entend mobiliser les acheteurs: en mettant fin à la pratique des ordres de services à zéro euro, en les incitant à recourir à l'affacturage inversé, et en favorisant l'insertion d'une clause de révision des prix dans les marchés publics de matières premières agricoles et alimentaires.

**Une commande publique plus attractive, notamment pour les PME.** Avec l'augmentation de 5 % à 20 % du montant des avances versées aux titulaires de marchés publics conclus avec l'État, la diminution du montant de la retenue de garantie bloquée par les acheteurs à 3 % au lieu de 5 %, ou encore l'expérimentation sur trois ans de la passation de gré à gré de marchés publics avec des PME portant sur des achats innovants, sous un seuil de 100 000 euros.

L'ensemble de ces mesures, qui figureront dans différents textes législatifs ou réglementaires – projet de loi PACTE, projet de loi portant suppression des surtranspositions, décrets –, doit permettre d'opérer un changement de regard sur la commande publique: moins prescriptive, moins fastidieuse, plus souple, et qui se fait au bénéfice de nos entreprises et de notre économie.

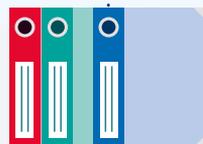
# Planning des mesures



**Décembre 2018**  
Publication du Code  
de la commande publique



**1<sup>er</sup> octobre 2018**  
Dématérialisation  
des marchés publics



**Décembre 2018**  
Faciliter les marchés  
et les adapter aux réalités  
économiques

Augmentation des avances  
pour les PME

Diminution de la retenue  
de garantie dans les marchés  
publics attribués aux PME

Expérimentation du seuil  
de 100 000€ pour les achats  
innovants commandés aux PME

Obligation de prix révisables dans  
les marchés publics de matières  
premières agricoles et alimentaires



**1<sup>er</sup> trimestre 2019**  
Revenir  
sur les surtranspositions

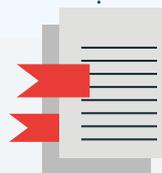
Exclusion des marchés  
de services juridiques



**Loi PACTE**  
**1<sup>er</sup> trimestre 2019**

Encadrer les ordres  
de service

Affacturage inversé



**Printemps 2019**  
Généraliser la facturation  
électronique

# Qu'est-ce que la commande publique ?

**« Un levier  
d'action efficace  
des pouvoirs  
publics en faveur  
des PME »**

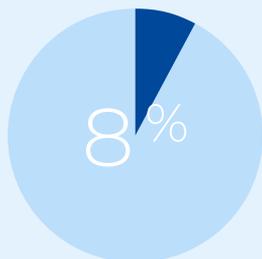
La commande publique correspond aux achats de biens, de services et de travaux effectués par les administrations et les entreprises publiques. Les marchés publics mobilisent une part importante des deniers publics, les contribuables s'attendent à ce qu'ils soient gérés avec efficacité et dans le respect des exigences les plus strictes, afin de garantir une qualité de service irréprochable et de préserver l'intérêt général.

Elle concerne de multiples organismes, de nature très différente, parmi lesquels les services centraux de l'Etat et leurs services déconcentrés, les services à compétence nationale, les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) exerçant des missions de service public, les établissements publics de santé (CHR, CHU, hôpitaux,...), les organismes consulaires, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.



# La commande publique en 6 chiffres

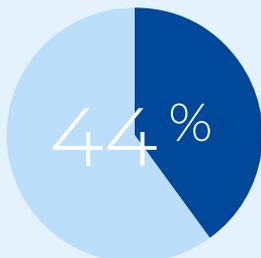
## La commande publique au niveau national



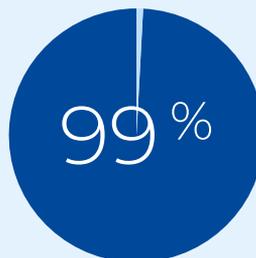
du PIB en 2016

**200 Mds€**  
c'est ce que représente  
la commande publique  
en France

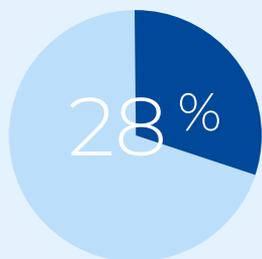
## La commande publique au niveau des PME



c'est la part des PME  
dans le PIB



proportion des PME dans  
les entreprises



proportion de PME en valeur  
des marchés publics

**6,45 Mds€**

c'est le montant des marchés  
de l'État attribués à des PME

# 4 axes 11 mesures pour simplifier la commande publique

# 1 Simplifier le droit de la commande publique

1. Codifier les règles de la commande publique
2. Généraliser la dématérialisation
3. Développer la facturation électronique

# 2 Revenir sur la surtransposition du droit européen

4. Exclure les prestations juridiques des marchés publics
5. Assouplir la durée d'archivage des pièces du marché

# 3 Faciliter l'accès des PME à la commande publique

6. Relever le taux minimal du montant des avances
7. Diminuer le montant de la retenue de garantie
8. Réduire les retards de paiement

# 4 Adapter la commande publique aux secteurs professionnels

9. Soutenir les achats innovants
10. Adapter les règles de la commande publique au secteur agricole
11. Renforcer l'équité des relations avec les acheteurs publics au profit des PME

# Créer un code de la commande publique

Pour simplifier et moderniser l'accès à la commande publique, l'ensemble des textes sera regroupé dans un code unique.

## DES DIFFICULTÉS



1 code

à partir de décembre 2018, là où plus de 15 textes de lois, ordonnances et décrets existent aujourd'hui

Seules 26%

des PME déclarent connaître les textes récents relatifs à l'évolution des achats publics



Plus de 750

observations formulées par les acheteurs et les entreprises lors de la consultation publique sur le projet de code

## UNE MESURE

### 1. Codifier les règles de la commande publique

Le regroupement de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires actuellement dispersés en un code unique de la commande publique favorisera la lisibilité du droit pour les acheteurs publics et les entreprises. Elle renforcera la sécurité juridique des procédures.

L'objectif des travaux de codification est de rassembler selon un plan cohérent l'ensemble des dispositions existantes afin de rendre le droit de la commande publique plus lisible et plus accessible.

Les travaux de codification se sont effectués à droit constant: la compilation des textes ne s'accompagne donc d'aucune modification des règles juridiques existantes.

1 code unique pour accroître l'accessibilité de la commande publique.

# Dématérialiser les marchés publics et généraliser la facturation électronique

Pour s'adapter aux enjeux du numérique, les marchés publics seront dématérialisés et la facturation électronique sera généralisée.

## DES DIFFICULTÉS

75%

des entreprises utilisent le papier pour répondre aux marchés publics

5 à 10€

c'est le prix d'une facture papier contre 4€ pour une facture dématérialisée, voire 0,45 cents € lorsque la chaîne de traitement est parfaitement optimisée

5 à 15%

c'est le montant moyen du chiffre d'affaires d'une entreprise consacré à la gestion de ses documents papiers



2 375 tonnes

de papier sont économisées grâce aux entreprises ayant déjà recours à la dématérialisation

## DEUX MESURES

### 2. Généraliser la dématérialisation

Les marchés publics supérieurs à 25 000€ HT sont passés de façon entièrement dématérialisée, depuis le 1er octobre 2018. L'automatisation des tâches répétitives et la gestion intelligente des données facilitent l'accès à la commande publique.

Le service DUME (document unique de marché européen) proposé par l'Etat permet la dématérialisation du dossier de candidature des entreprises. La numérisation réduit les tâches répétitives et permet aux acteurs de consacrer plus de temps à la qualité des dossiers. Outre des économies attendues de plusieurs centaines de millions d'euros, la transformation numérique est l'occasion de moderniser la gestion publique.

### 3. Développer la facturation électronique

La généralisation de la facturation électronique, en plus de permettre des gains de temps et de coûts, sera gage de fiabilité, de sécurité et contribuera à l'amélioration des délais de paiement. La facturation électronique contribuera à l'amélioration des flux de trésorerie et du besoin en fonds de roulement des entreprises.

S'agissant de la facturation électronique, les gains ont été chiffrés à plus de 700 millions d'euros.

# Exclure les prestations juridiques des marchés publics

Le champ de la commande publique sera mieux défini et le recours aux marchés publics sera limité aux seuls cas nécessaires.

## DES DIFFICULTÉS



**Des contraintes administratives pèsent sur les acheteurs publics** lorsqu'il est fait appel à un avocat



90 %

**des entreprises reconnaissent l'existence de coûts spécifiques aux marchés publics** et pointent le temps requis par les procédures comme première source de surcoûts

## UNE MESURE

### 4. Exclure les prestations juridiques des marchés publics

Il ne sera plus nécessaire de passer par un appel d'offre pour faire appel à un avocat en vue d'une procédure juridictionnelle. Cela permettra aux acheteurs publics de réduire les délais et les coûts de procédure et de choisir plus librement leur conseil juridique.

Un champ de la commande publique mieux circonscrit pour s'adapter aux règles du droit de l'Union européenne.

# Alléger les contraintes administratives d'archivage

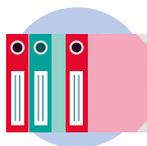
Les mesures suppriment les formalités supplémentaires qui ne sont pas imposées par le droit de l'Union européenne: la durée de conservation des documents relatifs aux marchés publics verra donc son régime assoupli.

## DES DIFFICULTÉS



10 ans

c'est la durée d'archivage des marchés publics en France contre 3 ans dans d'autres pays européens



8,8 M€

c'est le coût actuel de l'archivage papier des procédures annuelles de marchés publics

## UNE MESURE

### 5. Assouplir la durée d'archivage des pièces du marché

Les acheteurs pourront désormais définir leur politique d'archivage des pièces d'un marché public, la durée minimale étant fixée à 3 ans par le droit européen. Cette mesure permettra de limiter les charges administratives pesant sur les acheteurs, ainsi que les coûts de stockage des marchés publics.

L'archivage électronique dans les administrations permettra d'économiser chaque année 165 000 mètres linéaires de stockage.

# Améliorer la trésorerie des PME

L'augmentation du taux minimal du montant des avances et la diminution du montant de la retenue de garantie contribueront à la résorption des difficultés de trésorerie des PME.

## DES DIFFICULTÉS

$\frac{1}{4}$   
des PME qui font faillite  
le font faute de trésorerie suffisante

28 %  
des marchés publics en valeur  
sont obtenus par des PME



47 %  
des contrats conclus avec les PME  
prévoient des retenues de garantie

## TROIS MESURES

### 6. Relever le taux minimal du montant des avances

Une avance est le paiement anticipé d'une partie du montant d'un marché au bénéfice de l'entreprise, avant qu'elle ne commence à réaliser ses prestations. Le taux minimal du montant des avances versées par l'Etat aux PME progressera de 5 à 20%. Cette mesure augmentera la trésorerie des petites et moyennes entreprises.

### 7. Diminuer le montant de la retenue de garantie

La retenue de garantie est un mécanisme par lequel un acheteur prélève une partie des sommes dues à l'entreprise qui réalise le marché public, en contrepartie des prestations réalisées, afin de garantir la bonne réalisation du marché. En réduisant de 5% à 3% le taux maximal de garantie que l'Etat retient sur les PME, leur trésorerie sera améliorée, ce qui facilitera leur croissance.

### 8. Réduire les retards de paiement



L'affacturage inversé, par lequel l'acheteur public confie à un tiers le soin de régler rapidement ses factures, permettra d'améliorer les délais de paiement. Créer un cadre juridique de l'affacturage inversé sécurisera les acheteurs publics et les incitera à y recourir. En réduisant les délais de paiement, elle augmentera la trésorerie des entreprises et notamment des PME qui en ont le plus besoin.

# Favoriser l'achat innovant

Promouvoir l'accès des PME innovantes à la commande publique en simplifiant les procédures et accélérer la diffusion d'une culture de l'innovation auprès des acheteurs publics.

## DES DIFFICULTÉS

1 Md€

c'est le montant d'achats innovants  
réalisé par les ministères auprès des PME  
et ETI innovantes



35 %

seulement des dépenses intérieures  
de R&D sont réalisées  
par des administrations  
principalement les universités et  
organismes de recherche



Les start-up innovantes trouvent  
les règles de la commande publique trop  
complexes et éprouvent des difficultés  
pour répondre à un appel d'offres

## UNE MESURE

### 9. Soutenir les achats innovants

Les obligations en matière de publicité et de mise en concurrence des marchés publics inférieurs à 100 000€ sont supprimées pour les achats innovants. Cette expérimentation facilitera l'acquisition de solutions innovantes auprès de PME en allégeant les formalités administratives. Cette simplification bénéficiera tant aux acheteurs publics qu'aux PME.

Cette expérimentation contribuera ainsi à la diffusion des nouveaux produits ou technologies. Elle rendra nos entreprises plus compétitives et permettra de mieux répondre aux défis sociétaux qui se posent dans les domaines de la santé, du vieillissement démographique, du changement climatique et de la rareté des ressources.

# Permettre un accès aux marchés publics à tous les secteurs d'activité

L'accès de tous les secteurs à la commande publique est une préoccupation essentielle du Gouvernement. Face aux difficultés rencontrées par certains secteurs, les règles de la commande publique seront assouplies.

## DES DIFFICULTÉS



160 000 €

c'est l'endettement moyen  
des agriculteurs français en 2010



350 €

c'est le revenu mensuel  
de près d'1/3 des exploitants  
agricoles en France



1,9%

c'est le niveau d'inflation du prix  
des produits agricoles  
entre juillet 2017 et juillet 2018

## UNE MESURE

### 10. Adapter les règles de la commande publique au secteur agricole

Tout acheteur public devra obligatoirement prévoir une clause de révision de prix pour les marchés publics lorsque les prix des produits agricoles ou alimentaires évoluent fortement. La rémunération des agriculteurs pourra être revue à la hausse lorsque le prix des matières premières augmente fortement.

Afin d'assurer une agriculture pérenne et permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail, leur rémunération doit être établie à sa juste valeur.

# Assurer la rémunération des prestations supplémentaires dans les marchés publics de travaux

La suppression des ordres de services à zéro euro restaurera des relations contractuelles équitables aux profits des entreprises de travaux publics.

## DES DIFFICULTÉS

20 %  
des PME déclarent avoir des difficultés  
systématiques à financer  
leur poste client

49 %  
des entreprises rencontrent des  
difficultés occasionnelles à ce titre



Certaines entreprises de travaux publics sont **contraintes de réaliser gratuitement des prestations non prévues au contrat**, ce qui les fragilise sur le plan financier.

## UNE MESURE

### 11. Renforcer l'équité des relations avec les acheteurs publics au profit des PME



Les ordres de services à zéro euro, émis par certains acheteurs publics, et imposant aux entreprises d'effectuer gratuitement des prestations non prévues au contrat, seront désormais interdits. Tout travail mérite rémunération : les PME seront effectivement rémunérées pour toute prestation supplémentaire non prévue au contrat.

Des règles plus justes  
pour garantir des conditions  
équitables d'exécution  
des marchés.



Retrouvez-nous sur le site  
[economie.gouv.fr](http://economie.gouv.fr)  
et sur les réseaux sociaux

