



N° 2605

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à simplifier la gestion de la commande publique par les acheteurs
publics et les opérateurs économiques*

PAR M. THOMAS LAM,

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **2491**.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2125-2 [nouveau] du code de la commande publique) : Sécurisation de la possibilité pour un acheteur de recourir dans certaines conditions à des opérateurs économiques tiers pour des biens et services déjà couverts par le champ d'un accord-cadre	7
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 2198-1 [nouveau] du code de la commande publique) : Exécution aux frais et risques du titulaire défaillant	15
<i>Article 2</i> (art. L. 2191-2-1 [nouveau] du code de la commande publique) : Harmonisation du taux minimal de l'avance obligatoire versée par certains acheteurs publics en faveur des petites ou moyennes entreprises ou de leur sous-traitant admis au paiement direct.....	15
<i>Article 3</i> (art. L. 2113-2-1, art. L. 2313-2-1 [nouveaux] du code de la commande publique) : Obligations de déclaration et de transparence applicables aux centrales d'achat	20
<i>Article 4</i> : Gage financier	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
PERSONNES ENTENDUES	41

MESDAMES, MESSIEURS,

La commande publique représente près de 14 % de notre produit intérieur brut, soit environ 400 milliards d'euros. Elle est principalement portée par les collectivités territoriales, qui sont les premiers acheteurs publics en France (100 Md €). Elle constitue un véritable outil de politique publique permettant de soutenir nos entreprises.

En dépit de l'existence de nombreux dispositifs spécifiques, toutefois, son accès reste encore trop complexe pour les petites et moyennes entreprises. Les acheteurs publics, eux-mêmes rencontrent des difficultés pour en saisir toutes les subtilités, en particulier lorsqu'ils ne disposent de services d'achats spécialisés. Cette situation est préjudiciable à l'efficacité de l'achat public.

La présente proposition de loi entend apporter une réponse à cette situation en ciblant trois domaines au sein desquels des évolutions législatives sont nécessaires : le régime juridique applicable aux accords-cadres, le versement des avances et, enfin, l'information des acheteurs recourant à des centrales d'achat.

Son article 1^{er} vise à clarifier le régime juridique applicable aux accords-cadres, afin de limiter l'enfermement des acheteurs publics. Certains d'entre eux se considèrent en effet trop souvent liés par un principe d'exclusivité au bénéfice de leurs titulaires, dont l'existence est toutefois contestable. L'article 1^{er} sécurise, en conséquence la possibilité pour un acheteur public engagé dans un accord-cadre de recourir à des opérateurs tiers au contrat.

Son article 2 prévoit de porter à 30 % le taux d'avance obligatoire versé aux très petites, petites et moyennes entreprises dans le cadre des marchés publics. Le code de la commande publique prévoit en effet actuellement un taux minimal de 30 % pour les marchés publics passés par l'État, et de 10 % pour ceux passés par les établissements publics administratifs de l'État, et par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, dans certaines conditions. Cette mesure doit permettre d'améliorer le soutien aux acteurs économiques locaux.

Son article 3 instaure, enfin, un dispositif de labellisation « achat public local et responsable » destiné à améliorer l'information des acheteurs publics vis-à-vis des centrales d'achat et de renforcer la transparence de l'achat public. En s'appuyant sur des critères objectifs, ce label permettra aux collectivités territoriales de mieux apprécier l'impact économique local de leurs choix d'achat et constituera ainsi un outil d'aide à la décision destiné à favoriser une commande publique plus lisible, plus efficace et mieux ancrée dans les territoires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 2125-2 [nouveau] du code de la commande publique)

Sécurisation de la possibilité pour un acheteur de recourir dans certaines conditions à des opérateurs économiques tiers pour des biens et services déjà couverts par le champ d'un accord-cadre

Adopté par la commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1er prévoit qu'un accord-cadre peut comporter une clause de non-exclusivité. Il dispose également qu'un acheteur peut recourir à des opérateurs économiques tiers au contrat dans les conditions de droit commun en cas de défaillance de ses titulaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a complété l'article L. 2125-1 du code de la commande publique afin de permettre à une entité adjudicatrice recourant à un accord-cadre de déroger exceptionnellement à la durée de droit commun lorsque le respect de cette durée présente un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse.

➤ **Position de la commission**

La commission a adopté un amendement de réécriture globale CL16 présenté par M. Thomas Lam, rapporteur, afin de consacrer, dans la loi, l'absence de principe d'exclusivité au bénéfice du ou des titulaires d'un accord cadre, sauf stipulations contractuelles contraires.

Ce même amendement a prévu, en outre, pour un acheteur la possibilité, même en présence d'une clause d'exclusivité, de recourir à des opérateurs économiques tiers au contrat dans certaines conditions.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ACCORD-CADRE EST UNE TECHNIQUE D'ACHAT DESTINÉE À RÉPONDRE À DES BESOINS RÉCURRENTS.

1. Une technique d'achat spécifique prévue au sein du code de la commande publique.

L'accord-cadre est une technique d'achat issue du droit européen de la commande publique. Il s'agit d'un « *accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les conditions régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées* » (article 33 de la directive 2014/24/UE).

En droit national, son régime juridique est défini au sein de l'article L. 2125-1 et des articles R. 2162-1 à R. 2162-14 du code de la commande publique. Il est donc essentiellement d'ordre réglementaire.

L'article L. 2125-1 du code de la commande publique prévoit que leur durée ne peut excéder quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, « *sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés* ».

Le recours à cette technique d'achat est **libre** et s'effectue **dans les conditions de droit commun**.

Un accord-cadre peut être **mono-attributaire** ou **multi-attributaires**.

Son exécution peut prendre deux formes différentes :

- un ou plusieurs **marchés « à bons de commande »** lorsque l'accord-cadre fixe l'ensemble des stipulations contractuelles ;

- un ou plusieurs **marchés subséquents**, lorsque tel n'est pas le cas.

Ces deux modalités peuvent par ailleurs être **combinées** au sein d'un même accord-cadre, à condition que les prestations relevant de ces deux modalités soient précisément identifiées.

2. Des avantages certains pour les acheteurs ayant des besoins récurrents.

L'accord-cadre est un instrument qui permet de planifier et d'optimiser l'achat public.

Son principal avantage tient, d'abord, à la réduction du coût de passation des marchés concernés. L'accord-cadre permet ainsi de n'organiser qu'une seule procédure complète de mise en concurrence pour sélectionner les prestataires, et

donc d'alléger substantiellement les formalités à mettre en œuvre, en particulier pour les besoins récurrents.

Cette technique d'achat permet également à l'acheteur de gérer ses achats sur le long terme, en planifiant les dépenses correspondantes sur plusieurs exercices. Elle renforce, par ailleurs, sa capacité à adapter au mieux la réponse à ses besoins au fur et à mesure de leur apparition, grâce à la conclusion de marchés subséquents ou à l'émission de bons de commande au moment où le besoin concerné se précise.

L'accord-cadre permet à l'acheteur, en outre, de mieux intégrer les évolutions techniques et de prix affectant ses besoins, l'acheteur n'étant pas définitivement lié par des conditions figées pour toute la durée de l'accord-cadre.

Cette technique contribue, enfin, à renforcer la sécurité de l'approvisionnement de l'acheteur (en particulier dans le cas d'un accord multi-attributaire) et il lui permet de mutualiser ses besoins (dans le cadre d'un accord-cadre commun rassemblant plusieurs acheteurs), ce qui est source d'économies d'échelle.

3. Un contrat souple qui peut être modifié dans les conditions de droit commun.

Un accord-cadre est un contrat de la commande publique soumis au régime général de modification des marchés publics en cours d'exécution (articles R. 2194-1 à R. 2194-10 du CCP).

Un tel contrat peut donc être modifié, sans nouvelle procédure de mise en concurrence, dans les conditions prévues à l'article L. 2194-1 du même code, à savoir lorsque de telles modifications « *ont été prévues dans les documents contractuels initiaux* » (1°), dès lors que « *des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires* » afin de poursuivre l'exécution du contrat (2°), lorsque les modifications sont « *rendues nécessaires par des circonstances imprévues* » (3°), lorsqu'un « *nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché* » (4°). Il en va de même lorsque les modifications envisagées « *ne sont pas substantielles* » (5°) ou qu'elles sont « *de faible montant* » (6°).

En tout état de cause, « *qu'elles soient apportées par voie conventionnelle ou, lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif, par l'acheteur unilatéralement, de telles modifications ne peuvent changer la nature globale du marché* » comme le rappelle la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans sa contribution écrite.

En cas de difficulté avec son ou ses titulaires, l'acheteur public dispose toujours de la faculté de résilier cet accord de façon unilatérale pour un motif d'intérêt général, sous réserve d'indemniser ses co-contractants ⁽¹⁾.

B. UN PRINCIPE D'EXCLUSIVITÉ AU BÉNÉFICE DE SES TITULAIRES SUPPRIMÉ LORS DE LA REFONTE DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS.

1. Une exigence initialement prévue au sein de l'article 77 de l'ancien code des marchés publics.

L'article 77 de l'ancien code des marchés publics encadrait strictement la possibilité pour l'acheteur de recourir à des opérateurs tiers au sein d'un accord-cadre. Il disposait ainsi que « *pour des besoins occasionnels de faible montant, le pouvoir adjudicateur peut s'adresser à un prestataire autre que le ou les titulaires du marché, pour autant que le montant cumulé de tels achats ne dépasse pas 1 % du montant total du marché, ni la somme de 10 000 Euros hors taxes.* »

Le même article précisait par ailleurs, que le recours à cette possibilité ne dispensait pas l'acheteur « *de respecter son engagement de passer des commandes à hauteur du montant minimum du marché lorsque celui-ci est prévu.* »

Comme le rappelle la DAJ dans sa note technique mise à jour le 18 novembre 2025, « *il était déduit a contrario de cette disposition que les titulaires des accords-cadres passés par les pouvoirs adjudicateurs soumis à ce code bénéficiaient d'une exclusivité de principe* » tout en relevant qu'un tel principe n'était pas opposable, en l'espèce, aux entités adjudicatrices soumises au code des marchés publics, ainsi qu'aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices non soumises à ce code.

2. Une règle non reprise au sein du code de la commande publique.

Lors de la transposition des directives de 2014, la disposition précitée n'a pas été reprise, afin d'introduire davantage de souplesse en matière d'accords-cadres. L'article L. 2125-1 du code de la commande publique ne mentionne donc aucun principe d'exclusivité, à l'instar de l'article 33 de la directive précitée.

Dans la dernière version, actualisée le 13 mars dernier de sa note technique relative aux accords-cadres, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, observe, en l'espèce, qu'en « *l'absence de texte instituant une telle règle, il n'est pas certain qu'il existe un principe d'exclusivité des titulaires d'un accord-cadre, applicable dans le silence du contrat* » en s'appuyant, notamment, sur un récent jugement du tribunal administratif de Grenoble ⁽²⁾ (jugement n° 2104175 en date 26 mars 2024).

(1) Principe reconnu de façon constante par la jurisprudence (CE, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*).

(2) Le tribunal administratif de Grenoble relève ainsi, dans son jugement, « *qu'aucune disposition législative ou réglementaire relative aux accords-cadres, ni aucune clause spécifique du marché en litige, n'interdit à l'un des membres du groupement de commandes de recourir, y compris pour certaines prestations similaires ou substituables, à d'autres prestataires.* »

Lors de leur audition, les représentants de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances ont confirmé à votre rapporteur cette nouvelle doctrine et indiqué que le contentieux en la matière était très faible, voire inexistant.

3. Des stipulations contractuelles qui doivent néanmoins être respectées par l'acheteur.

Si aucune disposition n'impose, en soi, un principe d'exclusivité au bénéfice des titulaires de l'accord, l'acheteur est néanmoins tenu de respecter les engagements contractuels pris vis-à-vis de ses titulaires. Dans le cas où l'accord-cadre prévoit un minimum en valeur ou en quantité, il est ainsi juridiquement tenu de passer des commandes au moins à hauteur de ce minimum sur la durée totale de l'accord-cadre ⁽¹⁾.

C. UN EFFORT DE CLARIFICATION NÉCESSAIRE POUR LEVER CERTAINES INCERTITUDES PERSISTANTES.

Plusieurs éléments plaident, selon votre rapporteur, en faveur d'une intervention du législateur afin d'affirmer clairement l'absence de principe d'exclusivité au sein des accords-cadres au bénéfice de ses titulaires.

1. Des incertitudes persistantes chez certains acheteurs publics.

Votre rapporteur observe, d'abord, que cette question ne fait pas l'objet d'une compréhension consensuelle auprès des personnes qu'il a auditionnées. Certains acheteurs publics considéraient en effet être liés par un tel principe lors de la passation d'un accord-cadre quand d'autres ont rappelé qu'aucun principe de cette nature n'existait en effet depuis la réforme du code des marchés publics. Cette situation est naturellement dommageable pour les acheteurs publics, en particulier pour les plus petits d'entre eux, qui ne disposent pas nécessairement d'un service des achats structuré et peuvent donc se considérer comme excessivement lié par une technique d'achat pourtant relativement souple.

Ces incertitudes des acheteurs publics s'expliquent, selon votre rapporteur, par les deux éléments suivants : **la nature de la modification intervenue au moment de la création du code de la commande publique** (la disposition relative à l'exclusivité ayant été supprimée, ce qui peut apparaître moins clair que l'affirmation d'un principe, à l'inverse, de non-exclusivité), ainsi que **la doctrine administrative appliquée sur cette question**, qui est restée relativement stable en dépit des évolutions législatives récentes.

(1) Ce principe est affirmé de manière constante par le juge administratif (CE, 18 janvier 1991, n° 80827, CAA Douai, 13 juin 2013, n° 12DA00190).

2. Une doctrine administrative prudente qui a longtemps affirmé le maintien d'une telle exigence, en dépit de l'absence de disposition législative expresse.

De longue date, et en l'absence pourtant de toute disposition législative ou réglementaire imposant un tel principe, la doctrine administrative a considéré qu'un principe d'exclusivité était applicable « dans le silence de l'accord-cadre ». Cette solution, assez logique, permettait en effet de préserver l'intérêt et l'attractivité de cette technique d'achat.

La réponse ministérielle à la question écrite n° 3543 posée en 2018 par le député Jean Luc Fugit, dont le contenu est reproduit ci-dessous, témoigne de cette approche régulièrement réaffirmée (*infra*).

Extraits de la réponse ministérielle à la question écrite n° 3543 (2018)

« Un accord-cadre demeure, sous l'empire des textes entrés en vigueur le 1er avril 2016, un système fermé pendant toute sa durée d'exécution. Une fois l'accord-cadre conclu, seuls son ou ses titulaires peuvent se voir attribuer les bons de commande ou marchés subséquents faisant l'objet de ce marché public.

Cependant, les acheteurs publics ont désormais une liberté plus grande de prévoir contractuellement des exceptions à ce principe d'exclusivité. Ils peuvent définir, dans l'accord-cadre, les limites de leur engagement contractuel.

En dehors de ces limites, l'acheteur est libre de recourir à d'autres opérateurs économiques que le titulaire d'un accord-cadre, pour les mêmes besoins. L'acheteur doit insérer de manière expresse, dans les documents contractuels du marché, une clause stipulant qu'il se réserve la possibilité de recourir à des tiers pour certains types de prestations prévues au contrat et ce, sous certaines conditions déterminées.

Dans le silence de l'accord-cadre, l'acheteur est tenu, par principe, de garantir à son ou ses titulaires l'exclusivité des prestations qui en sont l'objet. Les clauses dérogeant au principe d'exclusivité doivent être suffisamment précises pour éviter tout risque contentieux. Elles peuvent notamment indiquer le périmètre des prestations concernées, le montant estimatif ainsi que les conditions dans lesquelles l'acheteur pourra en faire usage. Cette démarche n'exonère pas les acheteurs publics de l'obligation de respecter l'ensemble des engagements contractuels souscrits au titre de l'accord-cadre antérieur ».

Source : Légifrance

Votre rapporteur salue la clarification de cette question au sein de la fiche technique n° 33 relative aux accords-cadres publiée par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

Depuis sa récente mise à jour, en date du 13 mars dernier, cette fiche indique ainsi désormais plus clairement, et contrairement à sa version précédente, que l'accord-cadre « n'implique pas, par principe, une exclusivité au bénéfice du ou des titulaires ». Son contenu reste toutefois encore très prudent sur cette matière, en considérant qu'en « l'absence de texte instituant une telle règle, il n'est pas

certain qu'il existe un principe d'exclusivité des titulaires d'un accord-cadre, applicable dans le silence du contrat ».

La DAJ continue d'ailleurs de conseiller aux acheteurs publics de « *prévoir expressément dans les accords-cadres une clause d'exclusivité ou de non-exclusivité* », par « *souci de sécurité juridique* », en « *l'absence de confirmation* » par le Conseil d'État de la solution retenue par le tribunal administratif de Grenoble sur cette question (*supra*). Une telle précision au contrat présente en effet, en tout état de cause, « *un intérêt économique pour les soumissionnaires au moment d'établir leur offre* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} crée un nouvel article L.2125-2 au sein du code de la commande publique, dont l'objet est de sécuriser le recours par des acheteurs publics à une clause de non-exclusivité.

Il prévoit, à cet effet, et dans une perspective pédagogique :

- qu'un accord-cadre peut comprendre une clause de non-exclusivité ;
- que ladite clause, afin d'être conforme au droit européen et à la loi, doit définir les conditions dans lesquelles l'acheteur peut recourir à un opérateur économique tiers au contrat, en précisant qu'elle doit mentionner, notamment, le périmètre des prestations concernées et leur montant estimatif.

Son II sécurise, par ailleurs, la possibilité pour un acheteur de recourir librement aux mêmes fins à d'autres opérateurs économiques en cas d'incapacité du ou des titulaires de l'accord-cadre à satisfaire à leurs obligations contractuelles. Ce recours s'effectue dans les conditions de droit commun.

Lors des auditions menées, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances a indiqué à votre rapporteur que cet article était satisfait en l'état actuel du droit. Elle a pointé, en outre, certains risques que pourrait présenter une trop grande libéralisation des accords-cadres, en soulignant le fait que les opérateurs tiers pourraient intégrer au sein de leurs pratiques de prix, le risque lié à l'absence manifeste d'exclusivité d'un tel accord. La DAJ a indiqué également que des effets étaient possibles, en l'espèce, vis-à-vis des TPE-PME, ces dernières ayant parfois des capacités limitées à s'aligner en termes de prix attractifs.

Il est toutefois permis de considérer, à l'inverse, que l'absence d'exclusivité des accords-cadres est de nature à renforcer l'efficacité de l'achat public et à permettre de le rediriger vers des petites entreprises susceptibles d'apporter des solutions nouvelles et innovantes. Il convient en tout cas, selon votre rapporteur, de répondre à une forme d'insécurité juridique en la matière, qui a pu se traduire par

une forme d'incertitude vis-à-vis de l'existence et de la portée exacte du principe d'exclusivité en l'espèce.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 1^{er} a été modifié par un amendement CL16 présenté par M. Thomas Lam, rapporteur.

Cet amendement de réécriture inscrit, d'abord, clairement dans la loi que, dans le silence du contrat, il n'existe pas de principe d'exclusivité au bénéfice des titulaires d'un accord-cadre (I).

Il prévoit, ensuite, qu'un acheteur soumis à une clause d'exclusivité conserve la faculté de recourir, à titre exceptionnel, à d'autres opérateurs économiques pour satisfaire un besoin relevant du champ de l'accord-cadre, à condition que ce recours soit ponctuel et justifié.

Cet amendement rappelle, enfin, que l'acheteur doit respecter les principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article L. 3 du code de la commande publique dans ce cadre. Il précise également qu'un tel recours ne saurait avoir pour objet ou pour effet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence, ni de priver de portée les engagements résultant de l'accord-cadre (II).

*

* *

Article 1^{er} bis (nouveau)

(art. L. 2198-1 [nouveau] du code de la commande publique)

Exécution aux frais et risques du titulaire défaillant

Introduit par la commission

L'amendement CL 14 présenté par M. Thomas Lam a introduit un article 1^{er} bis au sein de la présente proposition de loi.

Ce nouvel article définit, dans la loi, le régime juridique de l'exécution aux frais et risques du titulaire défaillant, principe reconnu par la jurisprudence et dont les modalités sont précisées au sein des cahiers des clauses administratives générales (CCAG).

Le nouvel article créé prévoit, en outre, la possibilité, pour un acheteur, de déroger, sous des conditions strictes, aux règles de mise en concurrence et de publicité, lorsqu'il confie à un tiers l'exécution des prestations strictement nécessaires pour remédier à la défaillance son titulaire. Pour recourir à cette possibilité, la défaillance constatée doit être, en effet, de nature à compromettre la continuité du service public ou à entraîner une atteinte grave et immédiate aux conditions essentielles d'exécution du marché. Sa durée, en outre, ne peut excéder celle strictement nécessaire à la passation d'un nouveau marché.

Cette proposition est le fruit des échanges intervenus avec les centrales d'achat intervenant dans le domaine hospitalier.

*

* *

Article 2

(art. L. 2191-2-1 [nouveau] du code de la commande publique)

Harmonisation du taux minimal de l'avance obligatoire versée par certains acheteurs publics en faveur des petites ou moyennes entreprises ou de leur sous-traitant admis au paiement direct

Adopté par la commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit que le montant initial de l'avance obligatoire versée par l'un des acheteurs mentionnés à l'article L. 2191-1 du code de la commande publique au titulaire du marché ne peut être inférieur à 30 % du montant initial toutes taxes

comprises du marché lorsque le titulaire est une petite ou moyenne entreprise ou un sous-traitant admis au paiement direct

➤ **Position de la commission**

La commission a adopté un amendement de réécriture globale CL13 présenté par M. Thomas Lam, rapporteur. Cet amendement a conservé le relèvement du taux d'avances à 30 % pour les titulaires qui sont des petites ou moyennes entreprises ou leurs sous-traitants admis au paiement direct initialement prévu, mais a restreint son périmètre d'action à certains acheteurs publics.

Ce même amendement a prévu, en outre, que seules les avances supérieures au taux applicable aux titulaires qui sont des petites ou moyennes entreprises ou leurs sous-traitants admis au paiement direct peuvent donner lieu à une exigence de garantie à première demande.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE PRÉVOIT LE VERSEMENT D'AVANCES AU BÉNÉFICE DES TITULAIRES DES MARCHÉS DE CERTAINS ACHETEURS PUBLICS.

1. Un mécanisme d'avance prévu au sein de l'article L. 2191-2 du code de la commande publique.

Une avance constitue le versement d'une partie du montant d'un marché public au titulaire de ce contrat avant tout commencement d'exécution de ses prestations, par dérogation à la règle dite « *du service fait* ».

Le code de la commande publique prévoit, en son article L. 2191-2, que les marchés passés par l'État, ses établissements publics (hors EPIC), les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements « *donnent lieu à des versements à titre d'avances, dans les conditions prévues par voie réglementaire* ». Ces dispositions concernent les marchés publics ordinaires. Des règles particulières régissent en effet les marchés de défense et de sécurité.

Le versement d'avances vise à renforcer l'attractivité des marchés publics et à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à ces derniers, en soutenant leur trésorerie. Il constitue l'un des outils d'orientation de la commande publique.

2. Un régime juridique essentiellement réglementaire.

Les articles R. 2191-3 à R. 2191-18 du code de la commande publique fixent les modalités de mise en œuvre des avances obligatoires et facultatives relatives aux marchés publics des acheteurs précités, qui sont visés à l'article L. 2191-1 du CCP. Ces derniers doivent ainsi verser obligatoirement une avance

au(x) titulaire(s) de leur marché « *lorsque le montant initial du marché est supérieur à 50 000 euros hors taxes et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à deux mois* » (article R. 2191-3).

Le montant de l'avance est calculé par application d'un pourcentage forfaitaire à l'assiette constituée par le montant total des prestations.

Pour les marchés publics « ordinaires », l'article R. 2191-7 du CCP distingue deux cas :

– pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à douze mois : le montant de l'avance obligatoire est fixé entre 5 et 30 % du montant initial toutes taxes comprises du marché public ;

– pour les marchés d'une durée supérieure à douze mois : le montant de l'avance obligatoire est fixé entre 5 et 30 % d'une somme égale à douze fois le montant initial toutes taxes comprises du marché public divisé par la durée exprimée en mois.

Lorsque le marché ne précise pas le taux de l'avance, celui-ci est réputé être de 5 %, sauf si le bénéficiaire de l'avance est une PME ou son sous-traitant admis au paiement direct.

Dans ce dernier cas, en effet, le code de la commande publique prévoit un taux minimal renforcé, porté à :

– 30 % pour les marchés publics de l'État

– 10 % pour les marchés publics passés par les établissements publics administratifs de l'État (à l'exclusion des établissements publics de santé), dont les charges de fonctionnement constatées dans le compte financier au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros, ainsi que pour les marchés passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros.

Il convient de rappeler, par ailleurs, que les taux précités ne constituent que des seuils minimaux. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2020-1261 du 15 octobre 2020 relatif aux avances dans les marchés publics⁽¹⁾, les acheteurs disposent d'une totale liberté pour déterminer le taux d'avance applicable à leurs marchés, auparavant plafonné à 60 % du montant du marché ou du bon de commande associé, sans être tenus d'exiger la constitution d'une garantie à

(1) Ce décret pérennise les dispositions relatives aux avances de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19.

première demande pour les avances supérieures à 30 % du montant du marché (art. R. 2191-8 du CCP).

Enfin, tout acheteur peut, par ailleurs, verser une avance à son titulaire même lorsqu'il n'est pas soumis à cette obligation (article R. 2191-3). Il en détermine alors librement le montant.

3. Une avance qui ne constitue pas un paiement définitif par l'acheteur et doit être remboursée.

Une avance ne constitue pas un paiement définitif par l'acheteur. Son remboursement s'impute en effet sur les sommes dues au titulaire, selon un rythme et des modalités fixés par les clauses du marché par précompte sur les sommes dues à titre d'acomptes, de règlement partiel définitif ou de solde (article R. 2191-11 et R. 2391-7 du CCP).

Dans le silence du marché, le remboursement commence :

– lorsque le montant des prestations exécutées atteint 65 % du montant TTC du marché, pour les avances inférieures ou égales à 30 % du montant TTC du marché ;

– dès la première demande de paiement, pour les avances supérieures à 30 % du montant TTC du marché.

B. UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DES AVANCES VERSÉES AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES AFIN DE SOUTENIR LEUR TRÉSORERIE ET LEUR ACCÈS À LA COMMANDE PUBLIQUE.

Le rehaussement des avances versées dans le cadre des marchés publics constitue une mesure efficace pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et soutenir leur trésorerie.

Cette mesure a fait l'objet d'un soutien important des représentants des entreprises consultés ou auditionnés par votre rapporteur, parmi lesquels figurent le MEDEF, le METI, et la CPME, mais aussi de Bpifrance.

Votre rapporteur est sensible, en effet, aux difficultés rapportées par ces interlocuteurs en matière de trésorerie.

Dans sa contribution écrite, le METI indique ainsi que « *les ETI sont elles aussi confrontées, de plus en plus, à des enjeux de trésorerie significatifs* », et souligne, en ce sens, qu'en « *mars 2026, 35 % des ETI avaient subi une dégradation de leur trésorerie sur un an* » et que « *plus de 4 ETI sur 10 jugeaient que les ratios financiers exigés sont difficiles à tenir, voire intenable*s » selon le dernier baromètre du financement des ETI.

La question des délais de paiement a en outre été mentionnée, non seulement par les représentants de la CPME, mais aussi par les membres de la Confédération des Grossistes de France. Ces derniers ont indiqué à votre rapporteur regretter que l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux (soit environ 120 000 acheteurs publics environ) figurent parfois parmi les plus mauvais payeurs et ont insisté sur l'existence de délais dits « cachés », correspondant aux différentes actions des payeurs publics pour différer le plus tardivement l'émission de la facture.

Consultées sur une telle mesure, les collectivités territoriales ont exprimé toutefois des réserves, de même que la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances quant à son impact sur la trésorerie des personnes publiques concernées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 crée un nouvel article L. 2191-2 au sein du code de la commande publique, qui prévoit que le montant de l'avance obligatoire versée par l'un des acheteurs visés à l'article L. 2191-1 au titulaire de son marché ne peut être inférieur à 30 % du montant initial toutes taxes comprises du marché public concerné lorsque ce titulaire est une petite ou moyenne entreprise ou un sous-traitant admis au paiement direct.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 2 a été modifié par un amendement CL13 de réécriture globale présenté par M. Thomas Lam, rapporteur.

Cet amendement maintient à 30 % le taux minimal d'avance retenu par la proposition de loi initiale que les acheteurs publics doivent verser à leurs titulaires lorsque ces derniers sont des petites ou moyennes entreprises ou leur sous-traitant admis au paiement direct.

Il exclut, néanmoins, de cette obligation, les acheteurs publics suivants afin de préserver leur trésorerie :

- les établissements publics de santé;
- les établissements publics administratifs de l'État dont les charges de fonctionnement constatées dans le compte financier au titre de l'avant-dernier exercice clos sont inférieures à 60 millions d'euros ;
- les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'avant-dernier exercice clos sont inférieures à 60 millions d'euros.

Cet amendement prévoit, enfin, que seules les avances supérieures au taux applicable aux titulaires qui sont des petites ou moyennes entreprises ou leur sous-traitant admis au paiement direct peuvent donner lieu à une exigence de garantie à première demande.

*
* *

Article 3

(art. L. 2113-2-1, art. L. 2313-2-1 [nouveaux] du code de la commande publique)

Obligations de déclaration et de transparence applicables aux centrales d'achat

Adopté par la commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3, dans sa rédaction initiale, crée un nouveau label intitulé « Achat public local et responsable » destiné à renforcer l'information des acheteurs publics vis-à-vis des centrales d'achat.

➤ **Position de la commission**

La commission a adopté un amendement de réécriture globale CL12 qui a substitué, au label initialement envisagé, l'obligation, pour les centrales d'achat, de se déclarer auprès du ministre en charge de l'économie et des finances et de publier un rapport annuel lorsque leur chiffre d'affaire dépasse un seuil fixé par voie réglementaire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES CENTRALES D'ACHAT : DES PARTENAIRES UTILES POUR OPTIMISER L'ACHAT PUBLIC

1. Un encadrement juridique *a minima* de la qualité de centrale d'achat.

Une centrale d'achat est un acheteur « *qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs, une activité d'achat centralisée* » consistant à acquérir des fournitures ou des services et/ou à passer des marchés de travaux de fournitures ou de services pour ces derniers (article L. 2113-2 du CCP). Tout acheteur peut également lui confier diverses activités d'achat auxiliaires (article L. 2113-3 du CCP).

L'encadrement juridique du statut de centrale d'achat est libéral : tout acheteur peut ainsi se constituer en centrale d'achat, dans les limites de ses statuts et de sa compétence. Les activités d'achats centralisés doivent simplement être menées de manière permanente. Les centrales d'achat peuvent, par ailleurs, être généralistes ou consacrées à un territoire ou un secteur d'achat spécifique.

Tout acheteur peut ainsi, sans publicité ni mise en concurrence préalable, acquérir des fournitures et des services répondant à des besoins relevant des marchés publics autres que de défense ou de sécurité, auprès d'une centrale d'achat située en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne. Les acheteurs qui recourent à une telle centrale d'achat sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, pour autant que cette centrale d'achat respecte les dispositions du CCP.

2. Deux modèles économiques prévus en droit : l'activité de grossiste ou d'intermédiaire.

Deux modèles d'intervention sont reconnus par le code de la commande publique. Une centrale d'achat peut ainsi soit acquérir des fournitures ou services en son nom qu'elle revend par la suite à des acheteurs (activité de grossiste), soit se borner à sélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques, l'achat étant réalisé par les acheteurs finaux (activité de mandataire ou d'intermédiaire).

Ces deux modèles emportent des conséquences juridiques différentes.

Ainsi, lorsque la centrale d'achat agit en tant que grossiste, l'acheteur n'a pas de lien contractuel avec le fournisseur ou le prestataire de service. Les actes d'exécution du marché public, comme la résiliation par exemple, doivent donc être effectués par la centrale d'achat, seul cocontractant du fournisseur ou du prestataire de service.

En revanche, lorsqu'elle agit en tant qu'intermédiaire, une centrale d'achat doit respecter les règles applicables aux acheteurs destinataires de ces achats. La répartition des charges entre l'acheteur et la centrale d'achat doit ainsi être précisée dans la convention. L'acheteur demeure, en outre, responsable du respect des dispositions applicables pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont il se charge lui-même.

3. Des avantages nombreux pour les acheteurs publics.

Le recours à une centrale d'achat présente un certain nombre d'avantages pour un acheteur public, en particulier lorsque ses moyens sont limités.

Il lui permet, d'abord, de réduire les coûts qu'il devrait supporter lors de la procédure de passation des marchés publics. Le recours à une centrale d'achat permet en effet de considérer que l'acheteur a respecté ses obligations de publicité

et de mise en concurrence en la matière ⁽¹⁾. Le gain pour cet acheteur est financier et temporel, ces procédures étant chronophages ⁽²⁾.

Le recours à une centrale d'achat permet également à un acheteur de réaliser des économies d'échelle dans la mesure où la centrale d'achat agissant en tant que grossiste pourra le faire bénéficier d'un effet volume, les coûts de procédure étant en outre mutualisés pour l'ensemble des achats.

Il présente, enfin, un avantage pour les petits acheteurs publics qui ne disposent pas nécessairement d'un service achat très structuré, et peuvent bénéficier d'une réelle expertise technique, ce qui réduit leur exposition au risque contentieux afférent à ces procédures.

4. Un paysage économique éclaté qui manque de lisibilité.

Lors des auditions menées par votre rapporteur, les centrales d'achat ont convenu de la nécessité de renforcer la lisibilité de leur secteur d'activité, dans un contexte où un nombre croissant d'intervenants apparaît en raison de la souplesse du cadre juridique applicable en la matière.

Sur ce sujet, votre rapporteur partage la position portée par les sénateurs Simon Uzenat et Dany Wattebled dans leur proposition de loi n° 211 (2025-2026) visant à mettre la commande publique au service de la souveraineté économique. Ce texte propose utilement la mise en place d'un dispositif de suivi et d'animation du secteur des centrales d'achat en mettant à leur charge l'obligation, d'une part, de déclarer leur activité auprès du ministre chargé de l'économie, et, d'autre part, de publier un rapport annuel d'activité qui comprendrait des indicateurs d'activité et de performance.

Cet effort de transparence doit permettre aux acheteurs publics de disposer d'une plus grande liberté d'accès aux centrales d'achat publiques ou privées afin de renforcer la concurrence au sein de ce secteur et de soutenir, à cette occasion, l'efficacité et l'efficacé de l'achat public.

B. UN RECOURS AUX LABELS QUI DOIT RESPECTER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COMMANDE PUBLIQUE.

1. Un recours croissant aux labels au sein de la commande publique.

Plusieurs types de labels sont principalement utilisés au sein de la commande publique :

(1) *Le rapport remis par M. Boris Ravignon en mai 2024 sur les « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités » évaluait à 6 800 euros le coût moyen d'une procédure adaptée et à 11 150 euros celui d'une procédure formalisée.*

(2) *La mise en œuvre d'une procédure d'achat public nécessite un délai significatif (la durée moyenne des procédures était de 95,9 jours en France en 2021 selon le rapport remis par M. Boris Ravignon en mai 2024.*

– les labels environnementaux généraux, reconnus par la directive 2014/24 (écolabel européen). Il existe, en outre, des labels sectoriels de même nature (FSC/PEFC etc.) ;

– les labels sociaux et éthiques (Fairtrade, SA8000, ISO 26000) ;

– les labels qualité et management, qui sont utilisés comme preuves de capacité technique (ISO 9001 pour le management de la qualité, ISO 14001 pour le management environnemental etc.) ;

– les labels RSE et achats responsables (dont le label Relations Fournisseurs et Achats Responsables) ;

– les labels d’insertion et d’économie sociale (ESUS etc.).

Les audits menés font apparaître que la dynamique de labélisation au sein de la commande publique tend à se renforcer, en lien avec les politiques publiques mises en œuvre.

Ces labels présentent en effet de nombreux avantages pour les acheteurs publics afin de sécuriser leurs pratiques d’achats. Ils sont également utiles pour les prestataires, et en particulier pour les TPE/PME, qui en attendent une plus grande transparence et efficacité, notamment en matière de délais de paiement.

Parmi ces labels, figure, en particulier, le label « relations fournisseurs et achats responsables ».

Le label « Relations fournisseurs et achats responsables (RFAR) »

Créé en 2017, ce label est attribué par le Médiateur des entreprises et le Conseil national des achats. Il repose sur la norme internationale ISO 20 400 sur les achats responsables. Il distingue les entreprises ou entités publiques françaises ayant fait la preuve de relations durables et équilibrées avec leurs fournisseurs. Il est décerné pour une durée de trois ans et fait l’objet d’une revue annuelle.

Dans sa contribution écrite, la direction des affaires juridiques du ministère de l’économie et des finances a indiqué à votre rapporteur que 80 % du périmètre des achats ministériels sont désormais couverts par le label RFAR. Plus de 120 organisations privées et publiques sont aujourd’hui labellisées (soit environ 170 milliards d’euros d’achats annuels).

Source : contribution écrite de la DAJ du ministère de l’économie et des finances.

2. Des règles qui encadrent toutefois leur utilisation, notamment dans le cadre de l’examen des offres.

Le recours aux labels dans le cadre de la commande publique fait l’objet d’un encadrement visant à garantir le maintien d’une égalité de traitement entre les candidats.

Il convient ainsi de noter, que, dans le cadre de l'examen des offres soumises à un acheteur, ce dernier doit accepter tous les labels confirmant que les caractéristiques exigées dans le cadre du marché sont remplies, quand bien même il n'aurait mentionné au sein de ses exigences que certains labels.

Lorsqu'un opérateur économique n'a manifestement pas la possibilité d'obtenir le label particulier spécifié par l'acheteur ou un label équivalent, il peut, en outre, prouver par tous moyens que les caractéristiques exigées sont remplies.

L'acheteur doit donc accepter tout autre moyen de preuve approprié afin de ne pas porter atteinte au principe de non-discrimination et respecter l'égalité de traitement des candidats. En outre, les exigences fixées par le label doivent être en lien avec l'objet du marché. Dans le cas contraire, seuls les éléments liés à l'objet du marché peuvent être exigés par l'acheteur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Un nouvel article L. 2113-5-1 est inséré au sein de la sous-section 1 de la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code de la commande publique, qui comprend l'ensemble des règles applicables aux centrales d'achat.

Il crée, au sein de la loi, un label intitulé « Achat public local et responsable » qui a vocation à être attribué aux centrales d'achat « *qui satisfont à des critères garantissant la transparence de leur fonctionnement, la qualité de leur offre et la contribution de leur activité au développement économique local* ».

La détermination des modalités d'attribution de ce label et des critères concernés est renvoyée à un décret.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 3 a été modifié par un amendement CL12 de réécriture globale présenté par M. Thomas Lam, rapporteur.

Cet amendement institue une obligation de déclaration des centrales d'achat auprès du ministère de l'économie et leur impose, à partir d'un seuil d'achat fixé par décret, de publier un rapport annuel d'activité.

Il reprend ainsi les dispositions envisagées en ce sens par les sénateurs Simon Uzenat et Dany Wattebled, auteurs d'un récent rapport de commission d'enquête sur la commande publique, au sein de leur proposition de loi n° 211 visant à mettre la commande publique au service de la souveraineté économique.

*

* *

Article 4

Gage financier

Adopté par la commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 gage le coût de la présente proposition de loi.

➤ **Position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 30 mars 2026, la Commission examine la proposition de loi visant à simplifier la gestion de la commande publique par les acheteurs publics et les opérateurs économiques (n° 2491) (M. Thomas Lam, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/OJxEeo>

M. Thomas Lam, rapporteur. Ce texte, relativement court, est né d'échanges de terrain avec des acheteurs publics et des entreprises, principalement des petites et moyennes entreprises (PME). Ces dernières m'ont fait part de certaines difficultés pour accéder à la commande publique et pour mettre en œuvre ses procédures, souvent complexes.

Fort de mon expérience d'élu local, notamment au sein des commissions d'appel d'offres, j'ai souhaité apporter une réponse opérationnelle à ces difficultés en ciblant trois sujets précis : la rigidité, perçue ou réelle, des accords-cadres ; les avances versées aux très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) titulaires de marchés publics ; et, enfin, l'enjeu des prix pratiqués par les centrales d'achat.

Les quatre articles de la présente proposition de loi résultent de ces réflexions. Je vous propose désormais d'en présenter le contenu et d'esquisser les pistes d'évolution souhaitables qui ressortent de mes auditions.

L'article 1^{er} concerne les accords-cadres et traite de l'exclusivité dont bénéficient leurs titulaires. En l'état actuel de sa rédaction, il prévoit qu'un accord-cadre peut comporter une clause de non-exclusivité. Il dispose également qu'un acheteur peut recourir à des opérateurs économiques tiers au contrat, dans les conditions de droit commun, en cas de défaillance de ses titulaires. L'objectif de cet article, au moment où j'ai déposé cette proposition de loi, était de donner davantage de liberté aux acheteurs publics. En effet, j'ai eu connaissance de nombreux témoignages d'acheteurs se sentant contraints de recourir aux prestations offertes par les titulaires de l'accord-cadre qu'ils avaient signé, alors même qu'ils constataient parfois l'existence d'offres plus intéressantes sur le marché.

Afin de clarifier ce point, j'ai interrogé la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, ainsi que différents acheteurs publics et centrales d'achat. La DAJ m'a confirmé à cette occasion que, contrairement à ce qu'a pu affirmer de longue date la doctrine administrative, aucun principe d'exclusivité n'est applicable au bénéfice des titulaires d'un accord-cadre en l'absence de stipulation contractuelle en ce sens. Il n'existe, en effet, aucune disposition légale ou issue du droit européen prévoyant une telle contrainte.

J'ai toutefois constaté qu'il subsistait des confusions sur ce point chez certains acheteurs. En outre, cette interprétation n'a pas fait l'objet d'une confirmation définitive par la jurisprudence. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de clarifier définitivement cette question par un amendement de réécriture de l'article 1^{er}.

L'article 2 modifie le régime des avances versées de droit aux titulaires d'un marché public lorsque ces derniers sont des PME ou leurs sous-traitants admis au paiement direct. Sa rédaction actuelle est, je le reconnais, maximaliste. Il relève en effet le taux de toutes les avances de droit à 30 % du montant initial du marché, toutes taxes comprises. L'objectif est ici de soutenir la trésorerie des petites entreprises et de faciliter leur accès à la commande publique. Lorsque l'on dispose de moyens limités et que l'on fait face à des délais de paiement parfois longs, un coup de pouce est nécessaire pour pouvoir candidater. Ce soutien est d'ailleurs remboursé, puisqu'une avance s'impute naturellement sur le prix du marché. Si la mesure que je propose a rencontré un franc soutien chez les représentants des entreprises, j'ai conscience de son impact important sur la trésorerie des acheteurs publics, en particulier pour les plus petits d'entre eux. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai une rédaction de compromis de l'article 2. Celle-ci ne modifie que le taux d'avance et maintient le droit existant pour le reste, afin de limiter l'impact de la mesure sur les finances des acheteurs publics. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de nos échanges.

L'article 3 crée un nouveau label intitulé « Achat public local et responsable », destiné à renforcer l'information des acheteurs publics vis-à-vis des centrales d'achat. Mon idée était d'améliorer la lisibilité du paysage des centrales d'achat, dont chacun admet qu'il est désormais foisonnant. Un tel label aurait son utilité. J'ai conscience, toutefois, que les labels représentent aussi un coût pour les entreprises qui souhaitent candidater à la commande publique. Ce point est revenu à plusieurs reprises lors des auditions que j'ai menées. C'est la raison pour laquelle j'ai retravaillé sa rédaction : je vous proposerai un amendement reprenant certaines dispositions de la proposition de loi n° 211 des sénateurs Simon Uzenat et Dany Wattebled, qui vise à mettre la commande publique au service de la souveraineté économique. Celle-ci prévoit en effet d'imposer aux centrales d'achat de se déclarer auprès du ministre chargé de l'économie et de publier un rapport annuel. Il s'agit là, à mon sens, de la meilleure façon d'avancer sur le sujet, afin de permettre aux acheteurs publics d'identifier les centrales existantes et de faire pleinement jouer la concurrence.

L'article 4 de la présente proposition de loi est un gage ; il n'appelle pas de remarques particulières.

En conclusion, j'aimerais insister sur la forte demande de simplification qui est ressortie des auditions que j'ai menées. Les représentants des entreprises, les centrales d'achat et les acheteurs publics, en particulier les collectivités territoriales, appellent à une réelle simplification de l'accès et des modalités de la

commande publique. La révision des directives européennes applicables en la matière, qui doit intervenir à la fin de l'année, constitue une échéance majeure. D'ici là, cette proposition de loi entend lever certains verrous et faire œuvre utile tout en restant à l'écoute des acteurs du secteur.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Emeric Salmon (RN). Nous examinerons ce texte avec lucidité, car s'il part d'un bon sentiment, il reste en deçà des enjeux. Oui, la commande publique française est devenue trop lourde, trop complexe et trop lente ; oui, elle décourage les élus locaux et écarte trop souvent les TPE, les PME et les artisans, non parce qu'ils sont moins compétents mais parce qu'ils ne disposent pas des moyens administratifs et juridiques des grands groupes.

Sur ce diagnostic, il n'y a pas de débat. Toutefois, ce texte déçoit car il n'apporte pas la rupture nécessaire. Il corrige à la marge un système qui devrait être simplifié en profondeur : on traite les symptômes plutôt que la maladie. Le problème de fond reste entier : des procédures trop lourdes, trop rigides, trop chronophages. Les acheteurs publics continueront à avancer avec la peur du contentieux et les petites entreprises à renoncer devant la complexité des procédures, tandis que les grands opérateurs conserveront leur longueur d'avance.

Autrement dit, on reconnaît que le système dysfonctionne, mais on refuse encore d'en tirer toutes les conséquences. Ce texte manque d'ampleur et de cohérence. Il ne remet pas vraiment en cause la suradministration qui étouffe la commande publique, et ne donne pas aux collectivités la liberté et la souplesse dont elles ont besoin. Fidèle à une vieille habitude française, on ajoute, on ajuste, mais on ne simplifie jamais vraiment.

Le groupe Rassemblement national votera ce texte parce qu'il contient quelques avancées utiles. Mais nous le disons clairement : ce n'est pas la grande réforme annoncée. C'est un texte limité, insuffisant. Si nous voulons vraiment faire de la commande publique un outil efficace au service des territoires, des PME et du bon usage de l'argent public, il faudra aller beaucoup plus loin.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Nos entreprises le savent : la commande publique est un vivier de développement économique important. Elle offre de multiples débouchés, qu'il s'agisse de l'appui à la mise en œuvre de politiques publiques ou d'achats courants utiles au fonctionnement interne des administrations.

Nous ne considérons pas les marchés publics comme une simple procédure administrative. Au contraire, ils constituent les leviers d'une politique économique qui poursuit plusieurs objectifs : garantir le bon usage des deniers publics, promouvoir la recherche, l'innovation, l'emploi et soutenir les petites entreprises. Le droit de la commande publique est d'ailleurs fortement influencé par la

législation européenne qui, comme chacun le sait, est porteuse d'un projet économique.

Alors que les TPE-PME représentent la quasi-totalité de notre économie, force est de constater que leur accès à la commande publique demeure déséquilibré. En 2024, si 60 % des marchés publics ont été conclus avec elles, les contrats de montant élevé bénéficiaient principalement aux grandes entreprises. La complexité de la commande publique n'y est pas pour rien : faute de temps ou de ressources humaines et financières, des entreprises renoncent à candidater aux procédures formalisées, alors qu'elles auraient pleinement la capacité de répondre aux besoins de l'administration.

Cette complexité est également préjudiciable aux petites collectivités territoriales. Alors qu'elles sont au cœur de l'investissement local, elles ne disposent pas, contrairement aux grandes métropoles, de l'ingénierie nécessaire pour optimiser leurs achats.

Il est donc nécessaire de simplifier et de clarifier notre droit pour que la commande publique soit vécue non plus comme une contrainte mais comme un atout. Nous y contribuerons en renforçant l'efficacité économique des achats et la sécurité juridique des acheteurs. Ce texte va dans ce sens ; c'est la raison pour laquelle le groupe Ensemble pour la République le soutiendra.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Avec près de 400 milliards d'euros par an, soit environ 14 % de notre PIB, la commande publique structure en profondeur notre économie. C'est un levier politique majeur pour engager la bifurcation écologique et sociale dont nous avons besoin. Elle doit nous permettre de soutenir les petites entreprises, de renforcer l'économie locale et d'accélérer la transition. C'est ce que le groupe La France insoumise défend de longue date.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi apporte des améliorations utiles, même si elles restent en deçà des enjeux. En introduisant davantage de souplesse dans les accords-cadres, elle permet aux acheteurs publics de mieux s'adapter aux réalités du terrain. Elle améliore également l'accès des TPE et PME à la commande publique en portant à 30 % le taux minimal de l'avance obligatoire. C'est une mesure intéressante, car beaucoup de petites entreprises renoncent aujourd'hui à répondre aux marchés publics faute de trésorerie. Enfin, la création d'un label « Achat public local et responsable » pour les centrales d'achat va dans le bon sens, puisqu'il améliore l'information des acheteurs publics ; mais là encore, soyons clairs, ce label ne sera efficace que s'il est exigeant.

On nous parle de réindustrialisation, de souveraineté économique et d'urgence écologique. Dans le même temps, les règles actuelles, notamment européennes, empêchent souvent les acheteurs de faire des choix cohérents avec ces objectifs. La commande publique ne doit pas être seulement un outil d'achat, elle doit aussi devenir un instrument stratégique au service de la relocalisation des filières durables et de modèles économiques plus justes. Ce texte

constitue une étape utile mais encore insuffisante. Nous le soutiendrons pour ce qu'il est : un pas dans la bonne direction.

Mme Marie-José Allemand (SOC). Comme le rapporteur l'a dit, la commande publique est un levier majeur de l'action publique, tant par les montants qu'elle représente que par les enjeux qu'elle induit en matière de souveraineté, de numérique ou de transition écologique. S'il aurait sans doute été utile de travailler à une véritable loi d'adaptation de la commande publique à l'aune de ces défis, les aménagements proposés par ce texte restent – et c'est un euphémisme – très mesurés. Ils le seraient plus encore si les amendements de réécriture du rapporteur venaient à être adoptés, si bien que l'on s'interroge sur l'intérêt de recourir à la loi pour des mesures qui auraient tout aussi bien pu figurer dans une circulaire.

Sur l'article 1^{er}, votre amendement de réécriture semble acter que les acheteurs publics ont déjà la possibilité d'intégrer dans des contrats passés des clauses dérogeant au principe d'exclusivité, conformément à l'analyse de la direction des affaires juridiques ; dès lors, on peine à voir l'évolution qui en résulterait par rapport au droit actuel. Peut-être le rapporteur pourra-t-il nous éclairer sur l'usage que font aujourd'hui les acheteurs de cette faculté.

Vous proposiez ensuite de porter à 30 % le taux de l'avance obligatoire versée aux TPE-PME, quel que soit l'acheteur public. Concrètement, une telle mesure n'aurait rien changé pour les marchés passés par l'État, dont le taux est déjà fixé à ce niveau. En revanche, cela aurait affecté les collectivités territoriales pour lesquelles ce taux minimal est aujourd'hui fixé, dans la quasi-totalité des cas, à 5 %. Eu égard aux conséquences financières que ce relèvement aurait pu engendrer pour les petites collectivités réalisant des travaux ou des achats conséquents, votre amendement de réécriture propose désormais de les exclure de la hausse. Finalement, la mesure ne concernera qu'un nombre très limité d'acheteurs publics ; là encore, un décret aurait suffi.

Enfin, la proposition de loi ne traite pas du problème majeur des coûts excessifs supportés par l'État et les collectivités lorsqu'ils passent par certaines centrales d'achat, telles que l'Ugap (Union des groupements d'achats publics), dont les coûts pèsent lourdement sur les comptes publics. Nous défendrons un amendement pour obliger ces centrales à offrir des prix compétitifs et cohérents avec ceux pratiqués par les fournisseurs au bénéfice des acheteurs particuliers ou des entreprises.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). La présente proposition de loi traite d'un sujet qui peut paraître technique mais qui est en réalité essentiel pour nos territoires et pour notre économie : la commande publique. Celle-ci représente près de 400 milliards d'euros par an. C'est un levier économique majeur, placé très largement entre les mains des collectivités territoriales qui réalisent 80 % de l'investissement public. Rappelons que l'État français consacre une part étonnamment faible – moins de 5 % du PIB – à l'investissement, laissant l'essentiel de l'effort aux acteurs locaux.

Ce sont donc bien ces collectivités qui sont confrontées au quotidien à la complexité du droit de la commande publique, souvent trop rigide, trop technique et trop lourd, notamment pour les plus petites d'entre elles. Ce texte va dans le bon sens, car il apporte davantage de souplesse et facilite l'accès des PME aux marchés publics. Je pense notamment à la possibilité d'introduire des clauses de non-exclusivité dans les accords-cadres, qui permettra d'éviter des situations de blocage lorsqu'un titulaire ne peut exécuter le marché, tout en assurant la continuité du service public.

L'augmentation de l'avance minimale à 30 % pour les PME est également une mesure très concrète. L'un des principaux freins auxquels elles font face pour accéder à la commande publique réside dans la trésorerie nécessaire au démarrage des contrats. Relever ce taux permettra à davantage de PME de répondre aux appels d'offres et favorisera une concurrence plus équilibrée.

Plus largement, ce texte rappelle que la commande publique doit être un outil économique au service de nos entreprises, de l'emploi local et du développement de nos territoires. Bien sûr, il ne règle pas tous les problèmes et la simplification devra aller plus loin, mais il constitue une première étape utile. Pour toutes ces raisons, le groupe Droite Républicaine votera en faveur de cette proposition de loi.

Mme Sandra Regol (EcoS). Je remplace ma collègue Catherine Hervieu qui a suivi cette proposition de loi pour notre groupe. Le texte comporte des orientations qui vont, pour certaines, dans le bon sens, mais il appelle également des réserves. Lorsque de réelles avancées sont proposées, nous le disons sans détour, tout comme nous soulignons les difficultés là où elles subsistent.

Faciliter l'accès à la commande publique, simplifier les procédures et améliorer la trésorerie des entreprises sont évidemment des objectifs que nous partageons. Dans un contexte où la commande publique est un levier majeur de politique économique, sociale et environnementale, toute amélioration de son fonctionnement mérite d'être examinée avec sérieux. Pour autant, plusieurs points suscitent nos interrogations.

Concernant l'article 1^{er}, la possibilité de déroger plus facilement à l'exclusivité des accords-cadres apporte une souplesse bienvenue. Toutefois, ce dispositif ne risque-t-il pas, en pratique, de favoriser une concurrence accrue sur les tarifs, au détriment de la qualité et des exigences sociales et environnementales ?

S'agissant de l'article 2, l'augmentation des avances versées aux TPE-PME constitue à nos yeux une bonne mesure, car elle répond à des difficultés de trésorerie bien identifiées. Cependant, cette avancée ne doit pas se faire au détriment des collectivités territoriales. Auront-elles, dès l'entrée en vigueur du texte, la capacité financière de l'assumer ? La question de la compensation est ici centrale.

Enfin, l'article 3 relatif aux labels soulève la question de l'harmonisation nationale : comment cette logique s'articulera-t-elle avec les Spaser (schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables) déjà employés par de nombreuses collectivités pour structurer des achats plus sociaux et plus écologiques, pour favoriser les PME locales et pour accélérer la décarbonation ?

Pour conclure, nous souhaitons donner l'alerte sur un contexte budgétaire qui ne peut être ignoré. Le Gouvernement semble considérer que s'il n'y a pas d'« argent magique », les caisses des collectivités territoriales recèleraient des marges importantes. Nous contestons cette approche généralisée : la dotation globale de fonctionnement (DGF) est quasi gelée, certains concours de l'État diminuent, les cotisations retraite des agents augmentent sans concertation et les ressources dynamiques sont, au mieux, mises en pause. Ce faisceau de contraintes fragilise concrètement la capacité d'action locale. C'est pourquoi nous déterminerons notre vote final à l'issue de nos échanges.

Mme Anne Bergantz (Dem). La commande publique représente près de 14 % du PIB de l'Union européenne et environ 8 % du PIB français. Les deux tiers de ces marchés sont conclus par les collectivités territoriales, en grande partie avec des TPE et des PME. Elle constitue donc un levier stratégique majeur – économique, bien sûr, mais aussi social et environnemental. Toutefois, elle repose sur trois principes fondamentaux à valeur constitutionnelle : la liberté d'accès, la transparence et l'égalité de traitement. À ces principes s'ajoute une exigence constante d'efficacité de la dépense publique et de bon usage des deniers publics. Mais ces règles, aussi essentielles soient-elles, ne peuvent plus ignorer les réalités du terrain.

La complexité du cadre juridique actuel constitue un véritable obstacle pour les TPE et les PME, qui ne disposent ni des moyens juridiques ni des capacités financières des grandes entreprises. De leur côté, les petites collectivités peuvent se retrouver en position de faiblesse face à des opérateurs de grande taille. Cette situation n'est pas sans conséquences : un rapport de 2023 de l'Inspection générale des finances (IGF) estime à 5 milliards d'euros le surcoût lié au manque de rationalisation et de professionnalisation de la fonction d'achat public.

Dans ce contexte, les évolutions que vous proposez, monsieur le rapporteur, vont dans le bon sens. Elles participent d'une simplification attendue des procédures, de nature à faciliter l'accès des TPE et des PME à la commande publique. Le groupe Les Démocrates salue donc votre initiative et soutiendra ce texte. Nous appelons néanmoins à la vigilance sur deux points : d'une part, le poids des avances de frais pour les petites communes et, d'autre part, le risque de sur-labelisation qui pourrait complexifier à nouveau l'accès aux marchés – même si ce sujet relève, il est vrai, du domaine réglementaire.

M. Sylvain Berrios (HOR). Bien sûr, le groupe Horizons & indépendants soutiendra sans réserve cette proposition de loi, qui vise à simplifier et à améliorer

l'accès des petites entreprises à la commande publique. Rappelons que 70 % de l'investissement public est réalisé par les collectivités locales et que 30 % de ces investissements bénéficient aux TPE. Dans la période que nous traversons, marquée notamment par des tensions de trésorerie, le relèvement de l'avance, élément central du texte, constitue un levier particulièrement intéressant, tout comme la démarche de labellisation qui l'accompagne.

M. Paul Molac (LIOT). Cette proposition de loi vise à utiliser la commande publique comme un levier de développement économique local, en soutenant les PME qui se trouvent parfois exclues de ces marchés en raison de leur complexité. Nous ne pouvons qu'être favorables à votre texte, cher collègue.

L'introduction d'une clause de non-exclusivité nous paraît intéressante ; sans doute doit-elle être un peu encadrée, mais nous la soutenons. Par ailleurs, la question de l'avance est cruciale, car les frais qui y sont associés peuvent être élevés. Vous proposez de fixer son taux minimal à 30 %. À titre d'exemple, la région Bretagne va déjà jusqu'à 60 % sur certains dossiers. Il me semblerait donc plus judicieux de laisser les collectivités décider elles-mêmes de ce taux.

Quoi qu'il en soit, nous ne nous opposerons pas à votre proposition de loi, bien au contraire : nous voterons pour.

M. Thomas Lam, rapporteur. Nous partageons tous le même constat : la commande publique est un levier de croissance pour nos petites entreprises, un outil de transition écologique et un moyen de promotion de modèles économiques responsables.

Cette proposition de loi constitue un premier pas ; étant inscrite dans le cadre d'une niche, il était difficile d'y intégrer un grand nombre d'articles. L'essentiel est d'envoyer un signal à nos petites entreprises en la soutenant. Pour ce qui est des points soulevés, notamment par Mme Allemand, nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

Article 1^{er} (art. L. 2125-2 [nouveau] du code de la commande publique) :
Sécurisation de la possibilité pour un acheteur de recourir dans certaines conditions à des opérateurs économiques tiers pour des biens et services déjà couverts par le champ d'un accord-cadre

Amendement CL16 de M. Thomas Lam

M. Thomas Lam, rapporteur. Il vise à clarifier la portée du principe d'exclusivité applicable aux accords-cadres, afin de sécuriser le recours à cette technique par les acheteurs publics. Si, en l'état actuel du droit, aucune disposition législative ne prévoit une telle exclusivité, il n'existe pas encore de jurisprudence définitive en la matière. La doctrine administrative a d'ailleurs longtemps soutenu une position contraire, comme en témoigne la réponse ministérielle du 20 février 2018 à la question écrite n° 3543. Alors qu'il n'existe aucune disposition législative

imposant un tel principe, celle-ci indique que « dans le silence de l'accord-cadre, l'acheteur est tenu, par principe, de garantir à son ou ses titulaires l'exclusivité des prestations qui en sont l'objet. »

L'actualisation récente de la fiche technique relative aux accords-cadres de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, en date du 13 mars dernier, conclut à l'absence d'un tel principe. Si cette évolution paraît tout à fait positive, elle mérite d'être consolidée dans le droit afin de lever les incertitudes qui entourent cette question, préjudiciables à la bonne compréhension de ce qu'est un accord-cadre et à la souplesse qu'il peut offrir aux acheteurs, notamment aux collectivités territoriales.

Le présent amendement acte donc d'abord clairement que dans le silence du contrat, il n'existe pas de principe d'exclusivité au bénéfice des titulaires d'un accord-cadre. Il prévoit ensuite qu'un acheteur soumis à une clause d'exclusivité conserve la faculté de recourir, à titre exceptionnel, à d'autres opérateurs économiques pour satisfaire un besoin relevant du champ de l'accord-cadre, à condition que ce recours soit ponctuel et justifié.

Enfin, l'amendement rappelle que l'acheteur doit respecter les principes fondamentaux énoncés à l'article L. 3 du code de la commande publique. Un tel recours ne saurait avoir pour objet ou pour effet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence, ni de priver de portée les engagements résultant de l'accord-cadre initial.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

Amendement CL9 de Mme Catherine Hervieu

M. Thomas Lam, rapporteur. Cet amendement reprend les dispositions relatives à la définition des prestations de conseil et au renforcement de leur transparence, prévues par la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques. Le lien avec la question de l'exclusivité des accords-cadres me paraît pour le moins ténu. Ladite proposition de loi étant actuellement en navette, il me paraît plus pertinent que le débat se poursuive dans ce cadre, afin d'éviter toute difficulté d'articulation législative.

Sur le fond, je rappelle que notre texte vise à simplifier la commande publique, et non à ajouter des contraintes supplémentaires, en particulier pour ce qui concerne la publication des bons de commande des accords-cadres intervenant en matière de prestations de conseil. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL14 de M. Thomas Lam

M. Thomas Lam, rapporteur. Le recours à l'exécution aux frais et risques du titulaire défaillant ne dispense pas l'acheteur, en l'état actuel du droit, de respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence lorsqu'il passe un nouveau marché de substitution. Cette situation est problématique lorsque les prestations ne peuvent souffrir aucun retard – qu'il s'agisse de la continuité des soins ou de l'approvisionnement en produits de santé critiques – et que les délais d'une procédure formalisée sont incompatibles avec l'urgence opérationnelle. La mobilisation des dispositions de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique et du motif d'urgence impérieuse, qui autorisent de telles dérogations, reste en effet complexe et incertaine.

Le présent amendement vise donc à apporter davantage de souplesse en la matière, dans l'intérêt de la continuité du service public, tout en conservant les garde-fous nécessaires. Le nouvel article L. 2198-1 du code de la commande publique inscrit ainsi dans la loi le principe de l'exécution aux frais et risques du titulaire et autorise l'acheteur à déroger, sous des conditions strictes, aux règles de mise en concurrence et de publicité lorsqu'il confie à un tiers l'exécution des prestations strictement nécessaires pour remédier à la défaillance de son titulaire. Cette défaillance doit être de nature à compromettre la continuité du service public ou à entraîner une atteinte grave et immédiate aux conditions essentielles d'exécution du marché.

La durée de cette dérogation est également fortement encadrée, puisqu'elle ne doit pas excéder celle strictement nécessaire à la passation d'un nouveau marché. Cette proposition est le fruit d'échanges avec les centrales d'achat intervenant notamment dans le domaine hospitalier.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 : (art. L. 2191-2 [nouveau] du code de la commande publique) : *Harmonisation du taux minimal de l'avance obligatoire versée par certains acheteurs publics en faveur des petites ou moyennes entreprises ou de leur sous-traitant admis au paiement direct*

Amendement CL13 de M. Thomas Lam

M. Thomas Lam, rapporteur. Afin de soutenir la trésorerie des petites et moyennes entreprises, cet amendement vise à relever à 30 % – contre 10 % actuellement – le taux minimal d'avance que certains acheteurs publics doivent verser. Seul le taux est modifié : les modalités de calcul des avances en fonction de la durée des marchés et le périmètre des acheteurs concernés par le versement de cette avance de droit en vigueur restent identiques. Pour des raisons financières, resteront ainsi exclus de cette obligation : les établissements publics de santé, les établissements publics administratifs de l'État dont les charges de fonctionnement constatées dans le compte financier au titre de l'avant-dernier exercice clos sont

inférieures à 60 millions d’euros, ainsi que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l’avant-dernier exercice clos sont inférieures à cette même somme. Enfin, cet amendement prévoit que seules les avances supérieures au taux applicable dont le titulaire est une PME ou son sous-traitant admis au paiement direct peuvent donner lieu à une exigence de garantie à première demande.

La commission adopte l’amendement et l’article 2 est ainsi rédigé.

En conséquence, l’amendement CL3 de Mme Marie-José Allemand tombe.

Article 3 : (art. L. 2113-5-1 [nouveau] du code de la commande publique) :
Création d’un label « Achat public local et responsable »

Amendement CL12 de M. Thomas Lam

M. Thomas Lam, rapporteur. Cet amendement instaure une obligation de déclaration des centrales d’achat auprès du ministère de l’économie et leur impose, au-delà d’un seuil d’achats fixé par décret, de publier un rapport annuel d’activité. Il reprend ainsi les dispositions envisagées en ce sens par les sénateurs Simon Uzenat et Dany Wattebled, auteurs d’un récent rapport de commission d’enquête sur la commande publique, dans la proposition de loi n° 211 visant à mettre la commande publique au service de la souveraineté économique. Ces obligations de transparence permettront de renforcer utilement la lisibilité du paysage des centrales d’achat face à la multiplication de ces acteurs, contribuant ainsi à une meilleure information des acheteurs publics.

M. Yoann Gillet (RN). Le moins que l’on puisse dire, c’est que ce texte ne va pas révolutionner les choses. Si nous comprenons l’esprit de l’amendement – nous avons tous vu les reportages sur certains prix pour le moins excessifs –, c’est oublier et nier la réalité des prix exorbitants que les collectivités paient pour de nombreux produits ou travaux sans recourir à des centrales d’achat. Elles paient bien souvent un stylo deux fois plus cher qu’au supermarché du coin, alors même qu’elles en achètent en quantités importantes et devraient donc payer moins cher. Un dirigeant d’école privée ayant assuré des fonctions électives et, dans ce cadre, ayant eu à construire des écoles publiques, me disait récemment que l’école qu’il avait construite en tant qu’entité privée lui avait coûté deux fois moins cher qu’en tant qu’entité publique.

Ce texte ne va pas suffisamment loin. Certes, les centrales d’achat sont un problème, mais n’oublions pas leur coût de fonctionnement, qui n’est pas négligeable, ni le reste. En réalité, toutes les collectivités paient beaucoup trop cher, pour diverses raisons que l’on connaît à peu près tous.

M. Thomas Lam, rapporteur. C’est précisément pour répondre à ce problème, et sur la base du même exemple, que nous avons proposé ce texte. Si le

prestataire facture un stylo deux fois son prix, il sera possible de déroger à l'accord-cadre en produisant une facture ou un devis du même produit à moitié prix.

M. Yoann Gillet (RN). Je suis d'accord avec vous, mais pourquoi ne permettre cette dérogation qu'en cas d'accord-cadre ? Les produits concernés n'entrent pas tous dans un accord-cadre.

M. Thomas Lam, rapporteur. Dans ce cas, il demande trois devis et choisit le moins cher. Il n'est pas nécessaire de prévoir une dérogation.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article 3 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement CL15 de M. Thomas Lam ainsi que les amendements CL5 et CL6 de Mme Graziella Melchior **tombent**.*

Après l'article 3

Amendement CL2 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Pour répondre au problème majeur des coûts excessifs supportés par l'État et les collectivités territoriales, auxquelles d'importants efforts ont été demandés dans le budget, cet amendement vise à inscrire dans le code de la commande publique l'obligation, pour les centrales d'achat, d'offrir des prix compétitifs et cohérents avec ceux pratiqués par les fournisseurs au bénéfice des acheteurs particuliers ou des entreprises.

M. Thomas Lam, rapporteur. Initialement, l'esprit était de labelliser le maximum de centrales. Finalement, nous proposons que les centrales souhaitant proposer des services aux collectivités se signalent auprès du ministère, afin d'être identifiées par les acheteurs publics. L'objectif est d'élargir l'offre, pour permettre aux PME, à travers ces centrales, d'accéder aux marchés publics sans avoir à s'acquitter de toutes les démarches administratives, et à l'acheteur public de piocher dans une offre plus large de produits et de centrales.

Je ne vois pas l'intérêt de préciser qu'elles doivent proposer les mêmes prix au public et au privé, puisque l'objectif est de faire jouer la concurrence. Dès lors que plusieurs centrales proposeront le même produit à des prix différents, les prix seront tirés vers le bas car l'acheteur ira vers le moins cher. Les centrales auront tout intérêt à proposer les tarifs les plus avantageux.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CL1 de M. Émeric Salmon

M. Émeric Salmon (RN). C'est un amendement de bon sens et de protection de l'argent public. Aujourd'hui, la loi permet à un acheteur public de passer par une centrale d'achat et d'être ainsi réputé avoir respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence. Soit, mais que se passe-t-il lorsque, dans les

faits, cette facilité juridique se traduit par un surcoût massif ? Le code protège la procédure ; il ne protège ni le contribuable ni le bon usage de l'argent public. Or, nous parlons ici d'un marché colossal : la commande publique a représenté plusieurs centaines de milliards d'euros en 2024. À ce niveau, tolérer des écarts de prix manifestement excessifs, c'est institutionnaliser le gaspillage. Et ces écarts, tout le monde les voit. Depuis des mois, les exemples se multiplient : des collectivités dénoncent des fournitures payées deux, trois, parfois quatre fois le prix du marché.

Que proposons-nous ? La simplification : si une offre extérieure équivalente permet une économie supérieure à 30 %, alors l'acheteur public doit pouvoir l'acheter directement, à condition de justifier ce choix par écrit. Il n'y a là ni dérégulation sauvage, ni complexité administrative, mais une règle claire, un seuil élevé, une traçabilité et, surtout, une exigence : ne pas payer n'importe quoi avec l'argent des Français. La centrale d'achat doit rester un outil, pas devenir un réflexe coûteux. Quand la simplicité se transforme en surcoût, il faut rendre à l'acheteur sa liberté et à la dépense publique sa rationalité.

M. Thomas Lam, rapporteur. Si je comprends l'esprit de votre proposition, celle-ci n'est pas conforme au droit européen et contrevient aux principes fondamentaux de la commande publique, notamment celui d'égal traitement entre les soumissionnaires. Les acheteurs publics sont libres de recourir ou non à une centrale d'achat et à la politique tarifaire de ces dernières. Ils ne sauraient déroger de façon illimitée aux règles de publicité et de mise en concurrence, une telle dérogation portant atteinte aux autres fournisseurs concernés. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 4 : Gage financier

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CL10 de Mme Catherine Hervieu.*

*Elle **adopte** l'article 4 **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à simplifier la gestion de la commande publique par les acheteurs publics et les opérateurs économiques (n° 2491) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Centre d'achat du numérique et des télécoms (CANUT) :**

- M. Vincent Deleau, directeur général ;

- M. Christophe Lombard, président.

- **Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances (DAJ) :**

- Mme Céline Frackowiak, sous-directrice du droit de la commande publique ;

- M. Guillaume Delaloy, adjoint à la sous-directrice du droit de la commande publique ;

- M. Olivier Assogba, adjoint à la cheffe de bureau de la réglementation générale de la commande publique.

- **Association des maires de France (AMF) :**

- M. Pierre Le Goff, maire de Guimaëc (29), maire-référent commande publique.

- **BpiFrance :**

- M. Eric Versey, directeur exécutif

- M. Florent Lepert, directeur du financement à court terme

- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles

- **Médiateur des entreprises**

- M. Pierre Pelouzet, médiateur des entreprises

- **UGAP**

- M. Olivier Giannoni, secrétaire général

- **UniHA**

- M. Walid Ben Brahim, directeur général

- **ResaH**

- Mme Angélique Dizier, directrice générale adjointe en charge de la coordination des activités d'achat centralisé

- **Confédération des PME (CPME)**

- Stéphane Sajoux, membre du comité exécutif de la CPME

- Jennifer Bastard, responsable fiscale

- Adrien Dufour, responsable Affaires publiques

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **METI**

- **MEDEF**

- **CPME**

- **Confédération générale des grossistes de France (CGF)**

- **Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances**

- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

- **Centre d'achat du numérique et des télécoms (CANUT)**

- **UGAP**

- **Resah**

- **UniHA**

- **Eridanis**

- **Bpifrance**

- **Fédération nationale des travaux publics (FNTP)**

- **Départements de France**