

## LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2021





# Synthèse

Avec un volume de près de 100 milliards d'euros, les marchés publics occupent une place essentielle dans l'économie nationale (8 % du PIB). En période de crise, ils assurent un rôle contracyclique qui a pu se vérifier au moment de la pandémie. En pilotant à elles seules plus de la moitié des achats publics, les collectivités jouent ici un rôle essentiel. Les marchés publics ont également un effet levier reconnu sur les acteurs économiques locaux, notamment auprès des TPE et PME. Outre leur poids dans les carnets de commande de ces entreprises, les achats publics sont aussi le signe d'une certaine stabilité en matière de chiffres d'affaires et d'une garantie d'égalité de traitement dans l'obtention des marchés.

**En 2021 la commande publique a progressé de +9,4 %** par rapport à la situation de 2019. Cette bonne performance témoigne d'une part d'un effet de rattrapage des donneurs d'ordre après une année marquée par la crise sanitaire, et d'autre part d'une reprise de l'activité économique. Cette dernière est néanmoins diversifiée selon les acteurs publics impliqués : l'État et les grands opérateurs retrouvent une dynamique d'achats importante et affichent en 2021 une belle progression.

C'est moins le cas des collectivités locales dont certaines ont été durement éprouvées sur le plan budgétaire. En 2021, elles restent prudentes au regard du manque de visibilité financière les concernant. Leur volume d'achat

reste proche de celui observé en 2019 (+0,5 %). **Elles conservent néanmoins leur position dominante en matière de commande publique (54 %).**

Au sein de cet ensemble, **les intercommunalités**, dont les achats progressent de plus de 6 %, semblent mieux tirer leur épingle du jeu. Ce sont elles, et dans une moindre mesure les régions, qui portent l'essentiel de la croissance de la commande publique entre 2019 et 2021. En revanche, pour les communes, les achats baissent en volume en 2021.

Peut-être faut-il y voir des signes annonciateurs des premiers effets de la remontée de l'inflation, de la situation internationale et des incertitudes quant à leurs recettes.

Concernant la nature de la commande publique et son objet, les bâtiments et équipements publics concentrent toujours une large part de la commande publique. On observe toutefois quelques domaines émergents : énergie, numérique... Les intercommunalités, communautés, métropoles mais aussi syndicats mixtes confirment ainsi leur place essentielle sur certaines compétences structurantes : gestion des déchets, de l'eau, de l'assainissement. Mais aussi le logement, les transports et la voirie.

Le **Baromètre de la commande publique**, mis en œuvre par Intercommunalités de France et la Banque des territoires organise depuis plusieurs années un suivi en continu des achats publics : quelles évolutions sur une longue période ? qui sont les principaux donneurs d'ordre ? quelle est la nature de leurs achats ? quels effets de la commande publique dans les territoires ? quelles sont les principales destinations des achats publics ? Cette note d'analyse de la commande publique en 2021 propose d'y apporter des éléments de réponse.

## CHIFFRES CLÉS DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2021

**94 Mds €**

COMMANDE PUBLIQUE  
EN 2021,  
SOIT 1 431 EUROS/HAB.

**36,5 Mds €**

COMMANDE PUBLIQUE À  
DESTINATION DES SERVICES,  
SOIT **32 %** DE LA COMMANDE  
PUBLIQUE

**+33,4 %**

ÉVOLUTION  
2021/2020

**+9,4 %**

ÉVOLUTION  
2021/2019

**61 %**

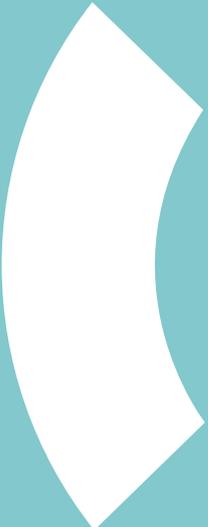
DES MARCHÉS PUBLICS (EN  
NOMBRE) À DESTINATION DES  
TPE ET PME, **30 % EN VALEUR**

**54 %**

POIDS DES COLLECTIVITÉS  
LOCALES DANS LA  
COMMANDE PUBLIQUE

**8 %** DU PIB (2020)





# Sommaire

## 1. La commande publique en 2021, vue d'ensemble

---

1.1. Évolution globale pour l'ensemble de la commande publique en 2021	P. 06
1.2. Les acheteurs publics en 2021	P. 08
1.3. Nature et destination de la commande publique	P. 10
1.4. Approche régionale	P. 13

## 2. La commande publique des collectivités et de leurs groupements

---

2.1. Des évolutions diversifiées selon le type de collectivités	P. 17
2.2 Focus sur la commande publique des intercommunalités	P. 20
2.3. Les différents types d'achat des collectivités locales	P. 22
2.4. Les destinations de la commande publique	P. 24

## Liste des encadrés

---

Chiffres clés de la commande publique en 2021	P. 03
Premières tendances pour 2022	P. 07
Les lieux d'exécution de la commande publique	P. 13
La commande publique en Outre-mer en 2021	P. 15
Quel rapprochement avec les comptes des collectivités locales ?	P. 19
La commande publique, quelques rappels	P. 25

## 1. LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2021, VUE D'ENSEMBLE

### 1.1. ÉVOLUTION GLOBALE POUR L'ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2021 : UNE ANNÉE DE RATTRAPAGE ET DE REPRISE

Fin 2021, la commande publique pour l'ensemble des acheteurs s'élève à près de 95 milliards d'euros. Ce volume est supérieur de 8 milliards d'euros à celui enregistré en 2019 avant la crise sanitaire, **soit une progression de +9,4 %**. Il faut revenir aux années 2012 pour retrouver un volume de la commande publique d'un niveau comparable. Sur cette période de près de 10 ans, plusieurs événements auront marqué la dépense publique : chute brutale entre 2014 et 2017 en lien avec la baisse de la DGF (-11,5 milliards d'euros) qui avait fortement affecté les collectivités, chute encore de 15,8 milliards d'euros de la commande publique en 2020 avec la crise sanitaire et les périodes de confinement.

Le rebond enregistré en 2021 par rapport à l'année 2020 (+33,4 %), traduit un « retour à la normale » des dépenses des acheteurs publics, mais aussi un effet « rattrapage ». Il est en outre fortement impulsé par les mesures du plan de relance du Gouvernement qui ont profité à l'ensemble des territoires.

#### ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN FRANCE



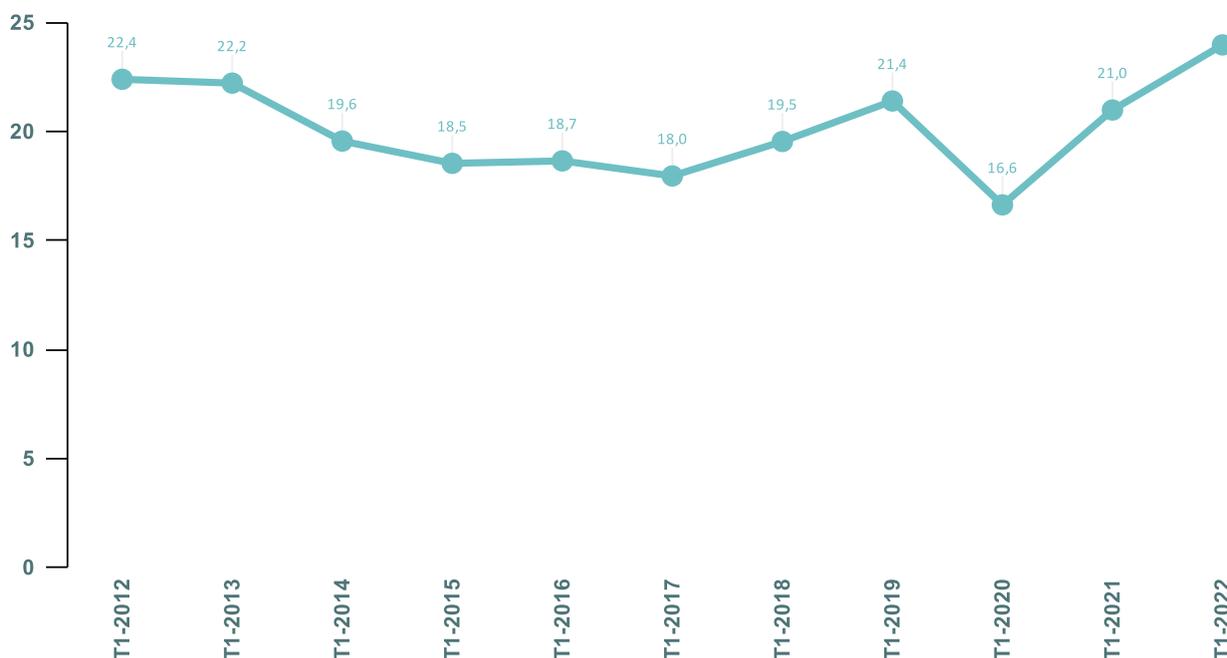
## PREMIÈRES TENDANCES POUR 2022

Les données du premier trimestre 2022 confirment l'effet « reprise ». Au premier trimestre 2022, la commande publique tout acheteur confondu, progresse de +14,2 % pour atteindre 24 milliards d'euros, niveau proche du niveau des premiers trimestres enregistrés dans les années 2012. Le nombre d'appels d'offres publiés est également en forte hausse. Pour le moment les effets de la situation internationale (pénurie concernant certains matériaux, inflation) ne semblent pas encore se traduire dans les carnets de commande. Ils pourraient faire leur apparition au second trimestre.

Les premiers retours des collectivités sur l'évolution de leurs achats au terme du premier trimestre 2022 témoignent d'un décalage important entre les devis initiaux (datant du début l'année ou de fin 2019) et les prix constatés lors de l'ouverture des offres obligeant certaines collectivités à baisser leurs exigences, voire à décaler leurs projets.

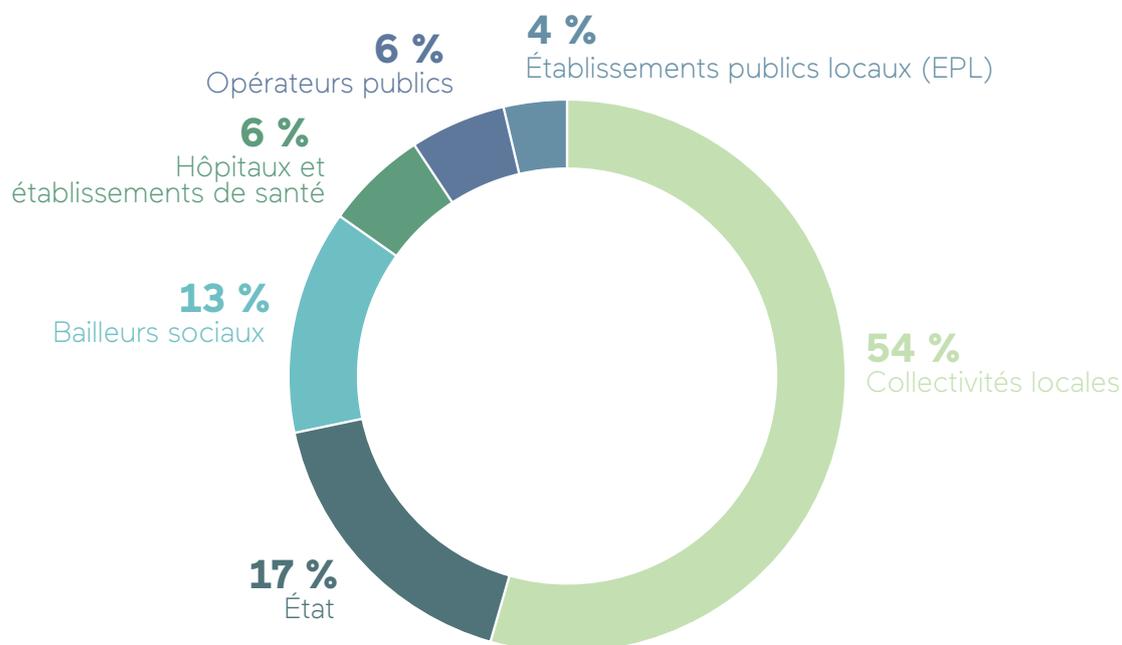
**Finalement le volume de la commande publique fin 2022 sera peut-être identique à celui de 2021, voire en progression, mais la quantité de prestation achetée ou le volume de travaux réalisé pourrait être inférieur.**

SITUATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE À CHAQUE PREMIER TRIMESTRE DE 2012 À 2022 EN MILLIARDS D'EUROS



## 1.2. LES ACHETEURS PUBLICS EN 2021

### ENSEMBLE DES ACHETEURS PUBLICS : ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET RÉPARTITIONS EN 2021



	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2020/2021	ÉVOLUTION 2019/2021
COLLECTIVITÉS LOCALES	51 202	+32,5 %	+0,5 %
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX (EPL)	3 452	+44,1 %	+15,2 %
ÉTAT	16 236	+36,6 %	+21,9 %
BAILLEURS SOCIAUX	12 334	+36,1 %	+27,0 %
OPÉRATEURS PUBLICS	5 241	+38,3 %	+28,3 %
HÔPITAUX ET ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ	5 590	+13,4 %	+0,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>94 055</b>	<b>+33,0 %</b>	<b>+8,6 %</b>

Avec 51 milliards d'euros en 2021, les collectivités locales sont les principaux acteurs de la commande publique, concentrant plus de la moitié (54 %) des achats. À leur côté se trouvent les établissements publics locaux (EPL) proches des collectivités locales dans leurs missions. Les collectivités occupent cette position dominante depuis plus d'une dizaine d'années avec néanmoins quelques fluctuations en fonction de leur performance propre et de celle des autres acteurs.

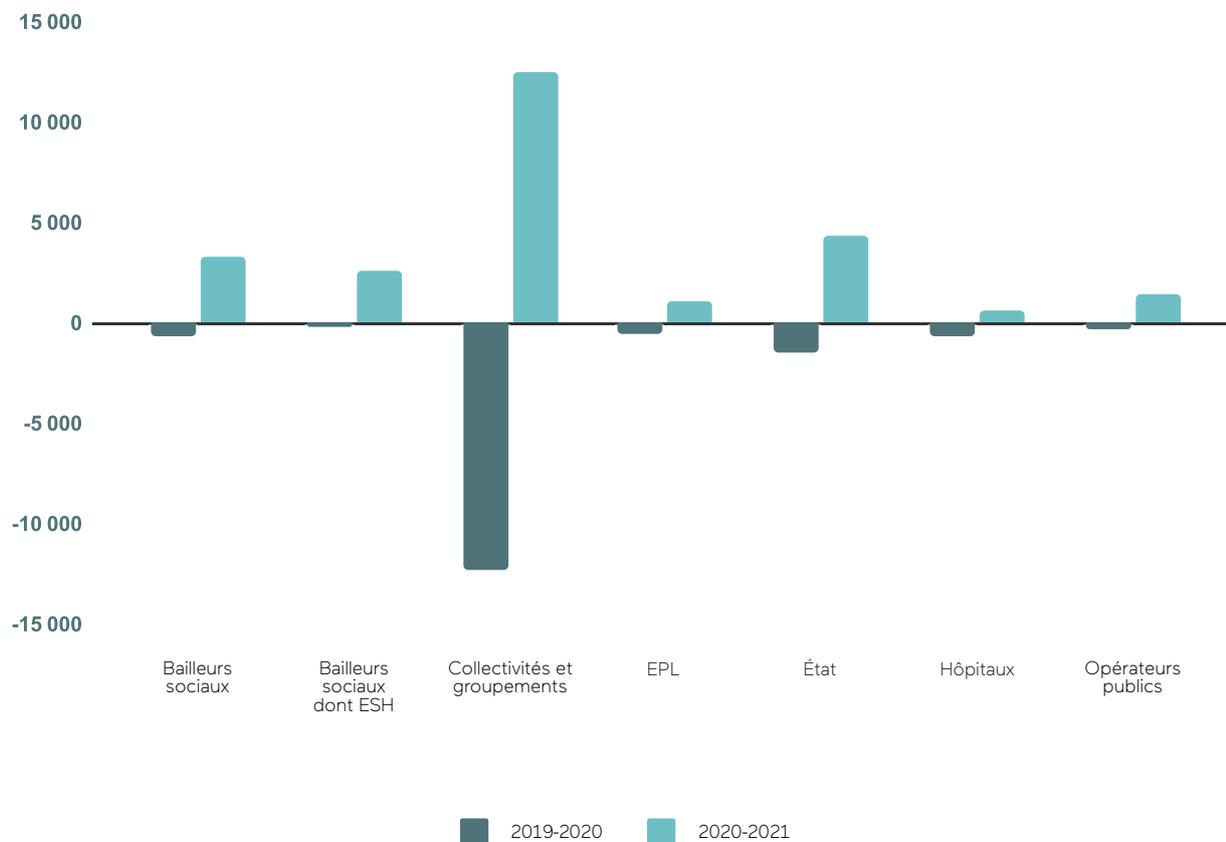
La catégorie « État et opérateurs publics », 21 % de la commande publique, désigne les marchés portés par les différents ministères (Éducation nationale, Agriculture, Culture...) au niveau national et dans leur déclinaison régionale. Selon les données du *Baromètre*, la commande publique de l'État correspond pour une large part à des interventions portant sur son important patrimoine. Le groupe « opérateurs publics » correspond quant à lui aux satellites et agences de l'État. Leurs domaines d'action sont variés, mais les opérateurs de trans-

ports sont très présents : RATP, SNCF, sociétés d'autoroutes, gestionnaires d'aéroport, de ports maritimes...

En 2021, le volume d'achat des collectivités s'est tout juste maintenu par rapport à celui de 2019 (+0,5 %), score proche de celui des opérateurs de santé. Ce qui n'est pas le cas des autres donneurs d'ordre qui connaissent tous une progression très importante en 2021. Il faut y voir un effet de rattrapage de marchés non réalisés pendant la pandémie. Même observation concernant les organismes de logement social qui connaissent une progression significative, en lien avec une réactivation des programmes de construction en 2021 après une année 2020 particulièrement difficile.

Comparée ci-après avec l'évolution de 2020 à 2021, l'analyse des évolutions en volume de la commande publique entre 2019 et 2020, année de la crise sanitaire accusant de fortes baisses, est très éclairante.

### ÉVOLUTION EN VALEUR ABSOLUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE ENTRE 2019 ET 2020 ET ENTRE 2020 ET 2021 (EN MILLIONS D'EUROS)



Clé de lecture :

Entre 2019 et 2020, les collectivités ont vu leurs achats reculer de 12,3 milliards d'euros ; entre 2021 et 2020, période plus faste, leurs achats ont progressé de 12,5 milliards d'euros. En revanche, pour la commande publique de l'État et des bailleurs sociaux, le volume d'achats réalisé en 2021 est supérieur au volume des pertes enregistrées entre 2019 et 2020.

Dans l'ensemble le volume de commande publique « perdu » en 2020 du fait de la crise économique et sanitaire (-15,8 milliards d'euros) est compensé par la progression enregistrée en 2021 (+23,7 milliards d'euros).

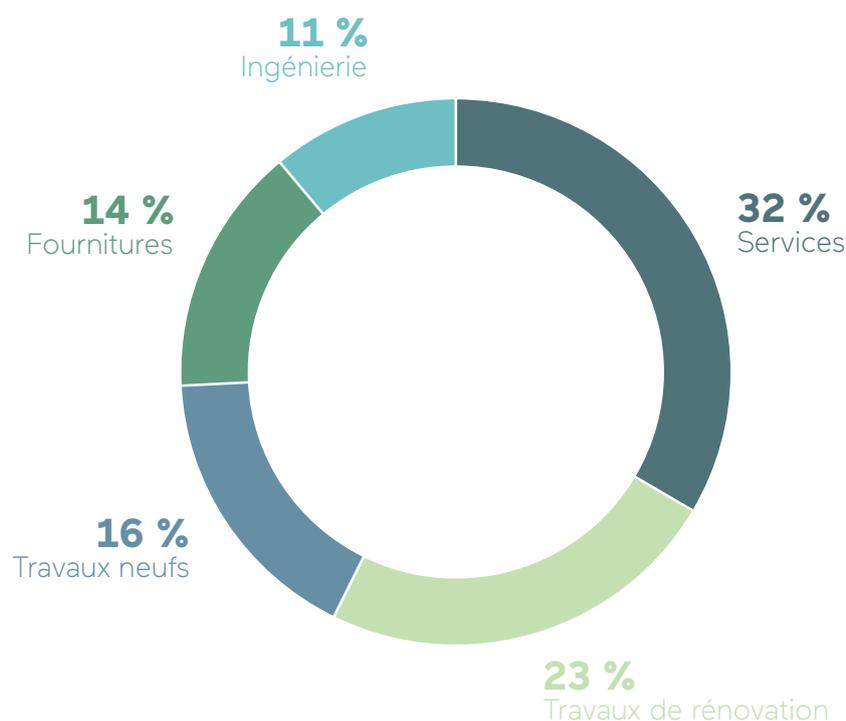
On note toutefois certaines différences selon les acheteurs. Ainsi les bailleurs sociaux connaissent en 2021 une progression notable de leur carnet de commande surtout concernant les opérateurs privés (ESH), dont le volume de marchés en 2021 (près de 7 milliards d'euros) dépasse largement celui de 2019. À noter que les données traitées par le

**Baromètre** ne prennent pas en compte les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), qui pourraient rendre ce redressement encore plus important. On retrouve le même phénomène pour l'État où la commande publique destinée aux universités progresse fortement en 2021 et dans une moindre mesure pour les opérateurs publics dont la commande publique est très stimulée par des acheteurs tels que la RATP, la Société des autoroutes, la SNCF...

### 1.3. NATURE ET DESTINATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

#### 1.3.1. Les marchés publics selon leur nature

#### LA NATURE DE LA COMMANDE PUBLIQUE : ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET RÉPARTITION EN 2021



	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2020/2021	ÉVOLUTION 2019/2021
SERVICES	36 581	+33 %	+13 %
TRAVAUX DE RÉNOVATION	17 808	+47 %	+4 %
TRAVAUX NEUFS	12 663	+46 %	+21 %
FOURNITURES	10 431	-4 %	-18 %
INGÉNIERIE	9 819	+20 %	+4 %

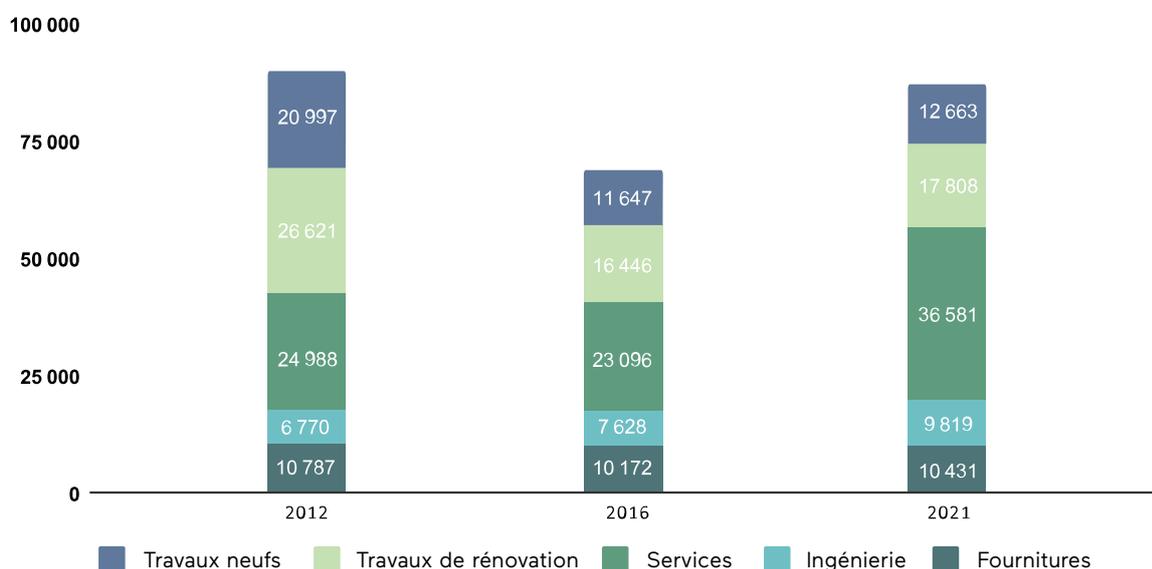
Services, travaux neufs et de rénovation, ingénierie... en 2021 tous les types de marché connaissent une très forte progression par rapport à 2020 (à l'exception des marchés de fournitures). Toutefois, si on compare à 2019 pour dépasser l'effet crise sanitaire, les évolutions divergent selon la nature des marchés. Les marchés de travaux neufs, qui regroupent près du quart de la commande publique, enregistrent la progression la plus forte, +21 %. Les marchés concernant les prestations de services, soit un tiers de la commande publique, connaissent également une belle remontée (+13 %) en 2021.

En revanche les marchés d'ingénierie et de travaux de rénovation peinent à retrouver le volume d'achats de 2019, tandis que les marchés de four-

nitures s'effondrent (-18 %), les difficultés d'approvisionnement de certains matériaux depuis l'automne 2021 étant une des explications possibles.

L'analyse de la commande publique au cours des dix dernières années fait apparaître une évolution notable de la structure des achats des acteurs publics. Progressivement les marchés de travaux, qu'il s'agisse de travaux neufs et de rénovation, perdent en importance et reculent au profit des marchés de services. Entre 2012 et 2021, le volume des marchés de travaux (neufs et rénovation) est passé de 47,6 milliards d'euros à 30,4 milliards d'euros. Les collectivités locales et leurs groupements (voir plus loin) ne sont pas étrangères à cette situation.

### NATURE DES MARCHÉS : 2012, 2016, 2021 (MILLIONS D'EUROS)



### 1.3.1. Les marchés publics selon leur destination

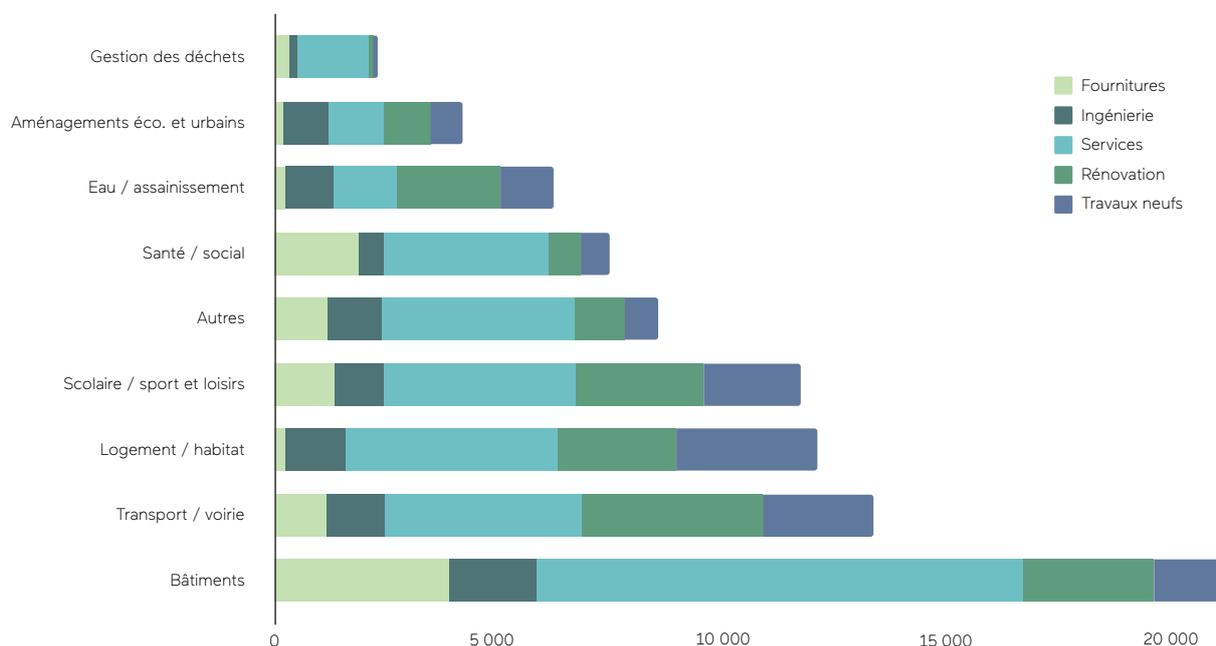
	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2019/2021	POIDS EN %
BÂTIMENTS	21 202	-6,4 %	24 %
TRANSPORT / VOIRIE	13 388	+4,7 %	15 %
LOGEMENT / HABITAT	12 136	+25,1 %	14 %
SCOLAIRE / SPORT ET LOISIRS	11 773	+0,4 %	13 %
AUTRES	8 574	-6,0 %	10 %
SANTÉ / SOCIAL	7 503	-2,1 %	9 %
EAU / ASSAINISSEMENT	6 231	-4,8 %	7 %
AMÉNAGEMENTS ÉCO ET URBAINS	4 201	-2,2 %	5 %
GESTION DES DÉCHETS	2 293	-8,4 %	3 %
<b>TOTAL</b>	<b>87 302</b>	<b>+0,3 %</b>	<b>100 %</b>

En 2021, le secteur des bâtiments reste dominant au sein de la commande publique, il regroupe un quart des marchés. Les collectivités y sont très bien représentées. Compte tenu de l'importance et de la diversité des bâtiments publics existant sur le territoire national, cette position dominante semble assez logique. Le groupe arrivant en seconde position est composé de la commande publique rela-

tive aux domaines du transport et de la voirie, du logement (qui connaît une forte progression) et des équipements scolaires, de sport et de loisirs.

Ce classement des marchés selon leur destination a assez peu évolué au cours des dernières années, et la progression de la commande publique enregistrée en 2021 par rapport à 2019 (+9 %) concerne l'ensemble des destinations.

#### COMMANDE PUBLIQUE PAR DESTINATION EN 2021



## LA COMMANDE PUBLIQUE AU LIEU D'EXÉCUTION

Les statistiques du *Baromètre de la commande publique* sont dans cette publication appréciées à partir du lieu de domiciliation de l'acheteur. Cette approche peut comporter des biais. Ainsi, si traditionnellement les grands centres urbains et grandes métropoles regroupent sur leur territoire un volume important d'achats c'est aussi parce que s'y trouvent localisés des donneurs d'ordre de rang important (conseil départemental ou régional, entité administrative déconcentrée de l'État...) tandis que les marchés peuvent être exécutés et concerner d'autres territoires.

C'est le cas de la commande publique concernant les collèges, par exemple. Elle est comptabilisée dans le territoire d'accueil du conseil départemental mais se diffuse sur un ensemble géographique plus vaste, là où sont installés les collèges.

Dès lors, il peut être intéressant de changer de focale et de regarder la commande publique à partir de son lieu d'exécution. Selon les données du Baromètre, en moyenne dans les métropoles, moins de la moitié (45 %) de la commande publique des acheteurs qui y sont localisés est exécutée sur le territoire métropolitain. Autour de cette moyenne se trouve une grande variété de situations : un taux élevé d'exécution de la commande publique au lieu de domiciliation des donneurs d'ordre pour la métropole du Grand Nancy (82 %) et un taux beaucoup plus faible pour Dijon (43 %) ou pour Orléans (34 %).

De nombreux facteurs entrent en jeu : la surface de la métropole, son caractère de capitale régionale et sa capacité à attirer des donneurs d'ordre importants agissant sur un large périmètre, le volume global de la commande publique...

Du côté des territoires moins urbains, le « taux d'exécution » de la commande publique est souvent excédentaire (supérieur à 100 %) : sur ces territoires le volume en valeur des marchés réalisés est supérieur à la capacité d'achat des acteurs publics qui y sont installés.

### 1.4. APPROCHE RÉGIONALE

La progression de la commande publique enregistrée en 2021 profite à l'ensemble des régions, bien qu'à des degrés différents. « Poids lourd » de la commande publique au niveau national, la région Île-de-France connaît une évolution très importante (+40 %) entre 2020 et 2021. Elle améliore même son résultat de 2019 passant à un volume de 20,3 milliards d'euros de commande publique contre 16,5 milliards en 2019. Sa position de région capitale est ici déterminante. Toutefois, si une partie de cette commande publique émane bien de donneurs d'ordre dont le siège social est localisé en Île-de-France, les travaux et prestations de services achetés seront exécutés dans d'autres lieux en région (voir encadré n°3 : Les lieux d'exécution de la commande publique).

D'autres régions connaissent aussi des évolutions spectaculaires : Pays-de-la-Loire avec une progression supérieure à 50 %, Bourgogne-Franche-Comté (+33 %) et les régions Grand Est et Hauts-de-France avec des évolutions supérieures à 30 %. Le second poids lourd, Auvergne-Rhône-Alpes (12 % de la commande publique totale) n'évolue « que » de 29 %.

Au-delà de ces bons résultats de la commande publique en 2021, certaines régions parviennent tout juste à dépasser le niveau de la commande publique en 2019. C'est le cas des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Corse, Grand-Est.

RÉGIONS	€/HAB EN 2021	ÉVOLUTION 2021/2020	ÉVOLUTION 2021/2019	POIDS EN %
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	1 304	29 %	0,3 %	<b>12 %</b>
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	1 246	<b>33 %</b>	6,3 %	4 %
BRETAGNE	1 520	30 %	7,6 %	6 %
CENTRE-VAL DE LOIRE	1 159	26 %	4,5 %	3 %
CORSE	2 444	17 %	2,5 %	1 %
GRAND EST	1 264	<b>31 %</b>	3,9 %	8 %
HAUTS-DE-FRANCE	1 154	<b>33 %</b>	6,7 %	8 %
ÎLE-DE-FRANCE	1 638	<b>40 %</b>	<b>22,5 %</b>	<b>22 %</b>
NORMANDIE	1 228	30 %	7,7 %	4 %
NOUVELLE-AQUITAINE	1 339	27 %	9,7 %	9 %
OCCITANIE	1 264	30 %	0,8 %	8 %
PAYS DE LA LOIRE	1 524	<b>55 %</b>	<b>28,3 %</b>	7 %
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	1 427	28 %	2,9 %	8 %
FRANCE MÉTROPOLITAINE	1 377	33 %	9,4 %	100 %
OUTRE-MER	2 728	40 %	6,6 %	
<b>FRANCE ENTIÈRE</b>	<b>1 421</b>	<b>34 %</b>	<b>9,2 %</b>	

La situation de la commande publique en région est aussi le reflet du dynamisme économique des territoires. Plusieurs facteurs entrent en jeu : la capacité financière des acteurs publics bien entendu, mais également l'organisation du tissu productif au niveau local, la situation financière des entreprises, l'intensité de la création d'entreprises, l'évolution des actifs... C'est ainsi le cas de l'Île-de-France, des

régions Pays de la Loire et Bretagne où les emplois et les créations d'entreprises sont en progression.

L'importance de la commande publique peut également s'expliquer par le moindre développement des acteurs privés rendant certains territoires plus dépendants de la commande publique. La Corse et l'Outre-mer se trouvent dans cette situation.

## LA COMMANDE PUBLIQUE EN OUTRE-MER EN 2021

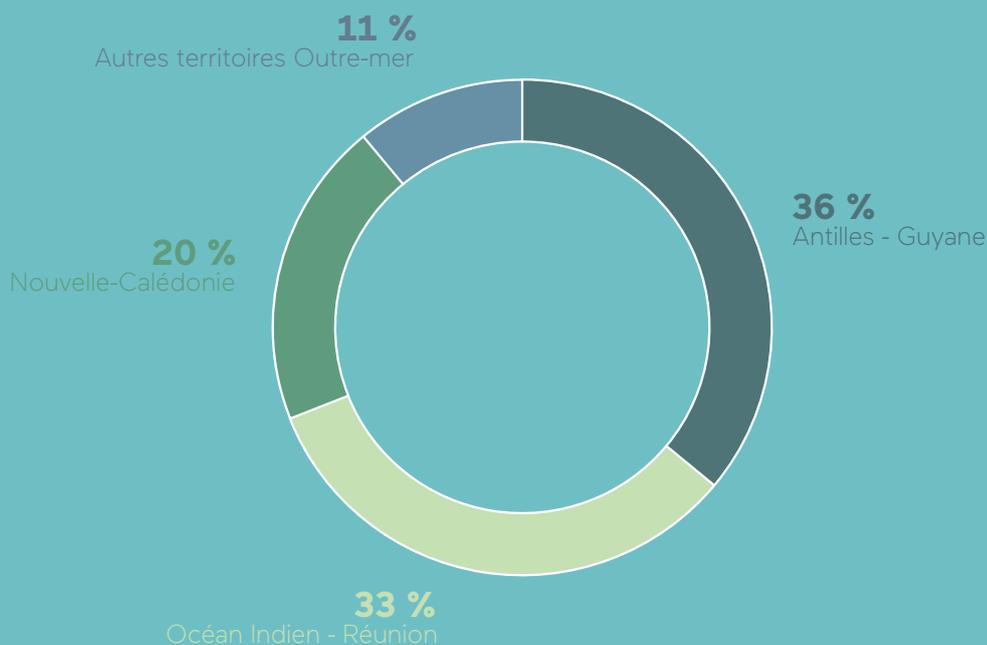
En 2021, la commande publique des territoires d'Outre-mer s'est élevée à près de 5 milliards d'euros. Les territoires des Antilles (Guyane, Guadeloupe et Martinique) et de l'océan Indien (Mayotte, Île de la Réunion) regroupant 70 % de ce volume.

La dynamique de la commande publique dans les territoires ultra-marins est similaire à celle de la métropole, voire supérieure si on retient les années 2021/2019, avec une exception notable pour la Guadeloupe et la Martinique : leur volume d'achats chute de 10 % en 2021 comparativement à 2019.

La répartition entre donneurs d'ordre est également assez identique, les collectivités concentrent plus de la moitié des achats (56 %), l'État arrivant en seconde position.

Concernant la destination de la commande publique, les territoires d'Outre-mer présentent des particularités : les marchés concernant l'habitat, la voirie, l'approvisionnement et la distribution en eau sont importants en nombre de marchés et en volume financier. Le développement à fournir dans ces domaines expliquent en partie cette situation.

### TERRITOIRES D'OUTRE-MER : COMMANDE PUBLIQUE EN 2021

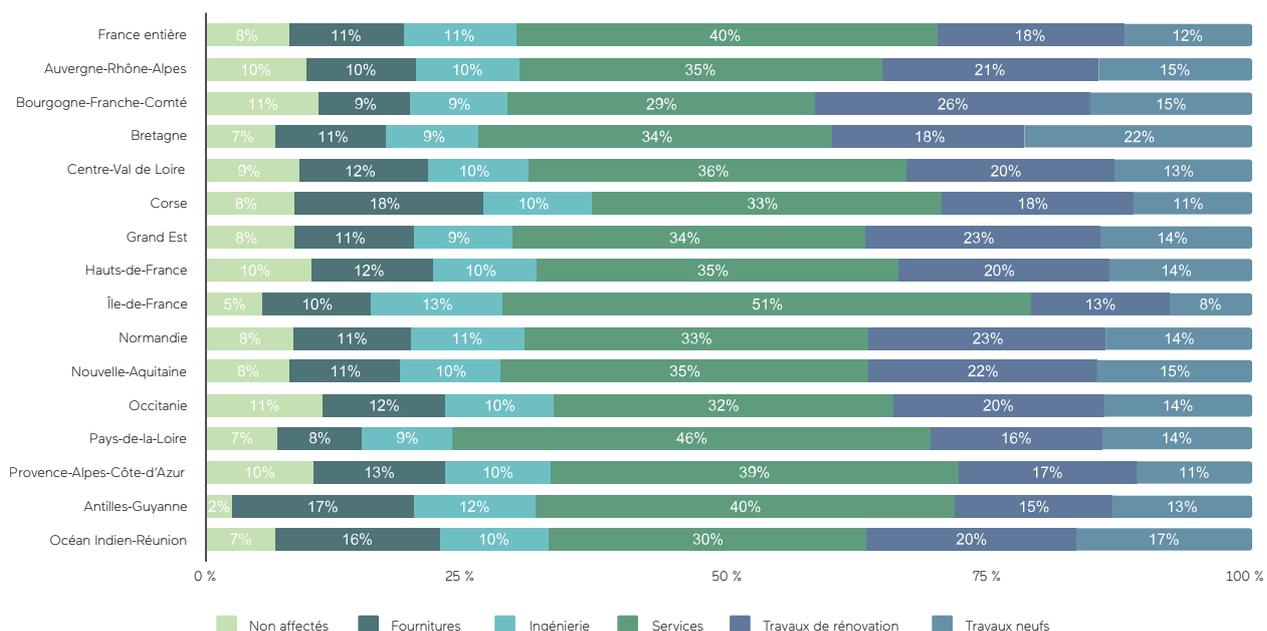


	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2020/2021	ÉVOLUTION 2019/2021
ANTILLES-GUYANE	1 645	+31 %	-10 %
OCÉAN INDIEN-RÉUNION	1 491	+72 %	+14 %
NOUVELLE-CALÉDONIE	907	+32 %	+13 %
AUTRES TERRITOIRES OUTRE-MER	506	+23 %	+17 %
<b>TOTAL OUTRE-MER</b>	<b>4 549</b>	<b>+35 %</b>	<b>+25 %</b>

La nature de la commande publique est un autre révélateur de la diversité des acheteurs publics et de leur situation. En Île-de-France, la commande publique est fortement tournée vers les services, en raison de la forte présence des ministères et des directions centrales. Les marchés seront pour beaucoup réalisés dans d'autres régions, mais dans le *Baromètre*, l'acte d'achat est référencé au domicile du donneur d'ordre. En Bretagne et en

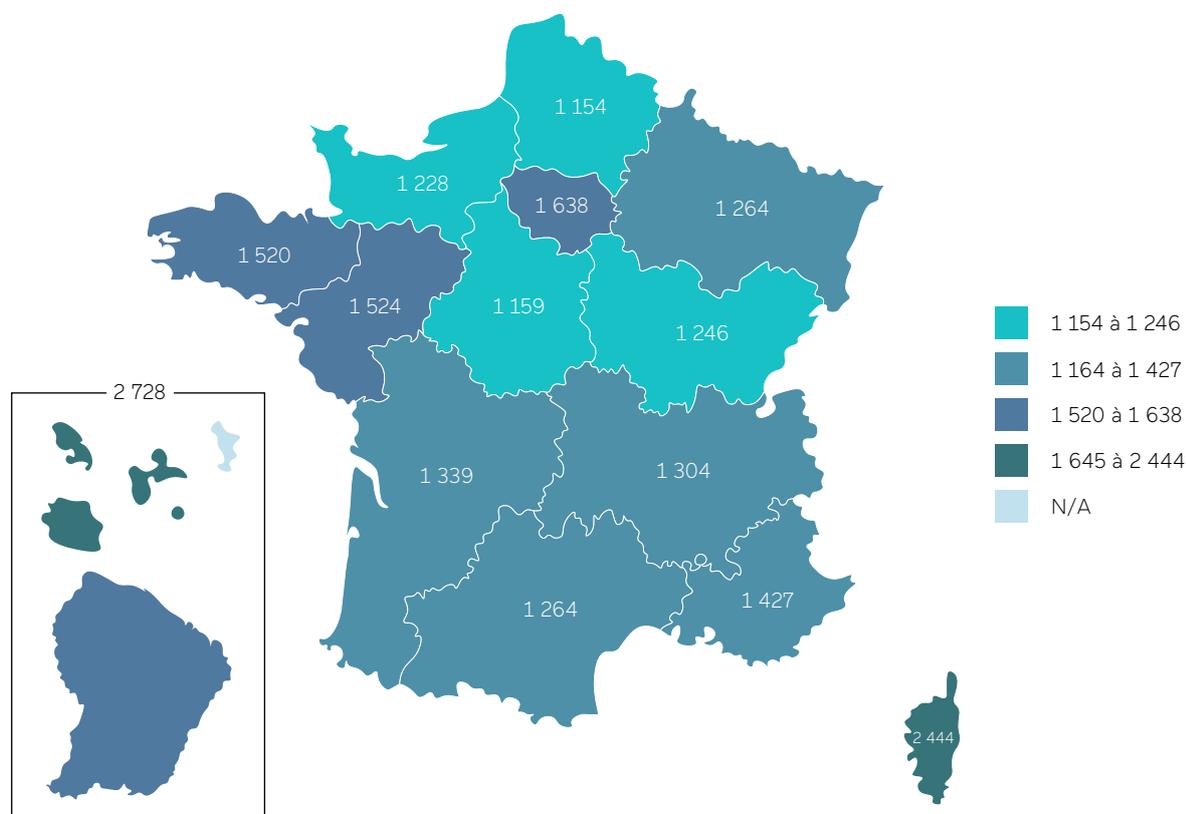
région Bourgogne-Franche-Comté le poids des travaux (neufs et rénovation) est plus important en 2021. Les observations de la Fédération des bâtiments de France (FFB) confirment un regain d'activité pour ces deux régions où « la part des entreprises portant un regard positif sur leur activité entretien-rénovation est importante », notamment pour la Bretagne<sup>1</sup>.

## COMMANDE PUBLIQUE À L'ÉCHELLE DES RÉGIONS SELON LA NATURE DES ACHATS (EN % - 2021)



1. Réseau des CREC, *L'activité entretien rénovation du bâtiment en France*, Réseau des CREC (mars 2022)

## LA COMMANDE PUBLIQUE EN 2021, EN EUROS PAR HABITANT (RÉPARTITION EN QUARTILES)



## 2. LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS ET DE LEURS GROUPEMENTS

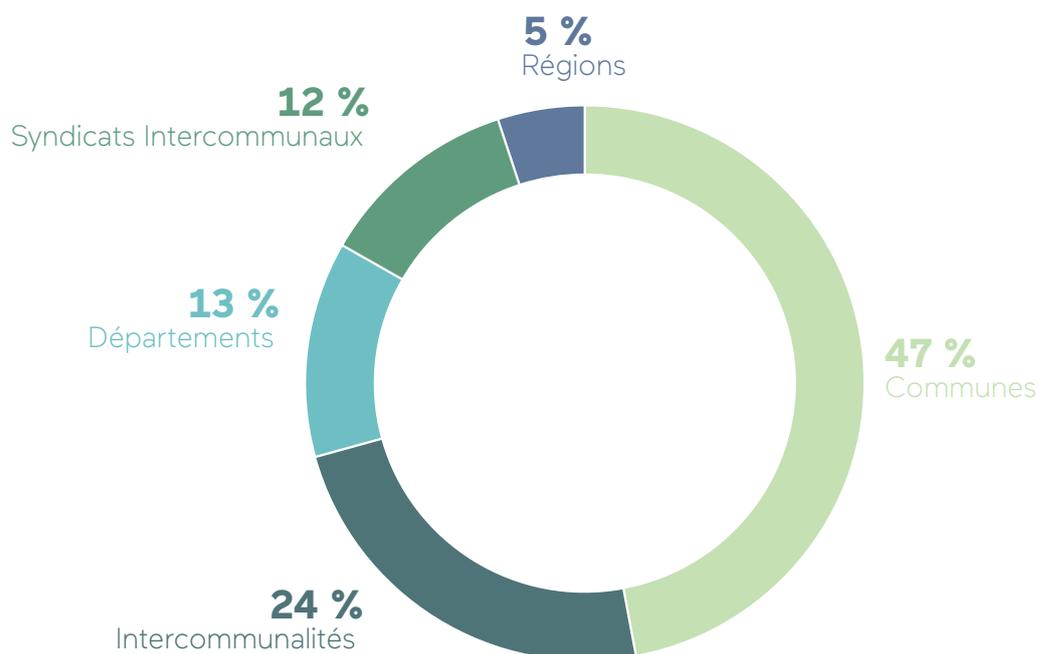
### 2.1. DES ÉVOLUTIONS DIVERSIFIÉES SELON LE TYPE DE COLLECTIVITÉS

Avec une commande publique de plus de 50 milliards d'euros, les collectivités locales sont les premiers acheteurs publics. Les communes, au sein de cet ensemble, en concentrent une part importante (47 %) en lien avec le nombre et l'étendue de leurs missions.

Les intercommunalités sont également très présentes. Elles regroupent désormais un quart des achats publics, part qui évolue progressivement du fait du développement de leurs compétences. Au total, si on intègre les syndicats intercommunaux et les établissements publics locaux (EPL) très liés aux intercommunalités, le volume de la commande publique piloté à l'échelle intercommunale se rapproche fortement de celui des communes. À l'opposé, les régions restent un acteur encore assez mineur en matière d'investissement et de commande publique, ne représentant que 5 % des achats des collectivités locales.

En 2021, les collectivités semblent avoir largement rattrapé le retard dû à la crise sanitaire, avec une forte progression de leurs achats (+32,5 %). Pour autant, comparée au niveau des achats en 2019, cette situation est moins favorable qu'il n'y paraît. Si globalement, la commande publique des collectivités se redresse en 2021, certaines catégories d'acteurs ne retrouvent pas le volume d'achats de 2019. C'est le cas des communes (en recul de -3,2 %) des départements (-8,4 %). Les groupements intercommunaux, avec et sans fiscalité propre, assurent pour leur part une bonne progression. La commande publique des régions progresse également, bien que leur volume d'achat (5 % de la commande des collectivités) reste modeste.

## LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES : ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET RÉPARTITION EN 2021



	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2020/2021	ÉVOLUTION 2019/2021
COMMUNES	23 481	+41 %	-3 %
INTERCOMMUNALITÉS	11 808	+34 %	+6 %
DÉPARTEMENTS	6 266	+6 %	-8 %
SYNDICATS INTERCOMMUNAUX	5 836	+35 %	+25 %
RÉGIONS	2 508	+16 %	+14 %
<b>TOTAL</b>	<b>49 898</b>	<b>+32,0 %</b>	<b>0 %</b>

Pour mémoire : EPL : 3 452 millions d'euros de CP en 2021

(L'écart avec le total collectivités (51 202 M€) est lié aux marchés non affectés : 1,3 Mds d'euros)

## QUEL RAPPROCHEMENT AVEC LES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Le rapprochement entre les données du *Baromètre de la commande publique* (Intercommunalités de France et Banque des territoires) et les données budgétaires et comptables (comptes administratifs) des collectivités est délicat.

Plusieurs facteurs entrent en jeu et incitent à la prudence. Au premier plan, le décalage temporel entre les budgets locaux construits sur le principe de l'annualité budgétaire et la temporalité de la commande publique qui se concrétisera en dépense effective sur une période pouvant dépasser le cadre annuel du budget. Les marchés recensés dans le cadre du *Baromètre* (marchés attribués) donneront lieu à une dépense entre 6 mois et 18 mois, voire au-delà selon la nature du marché et son contexte local.

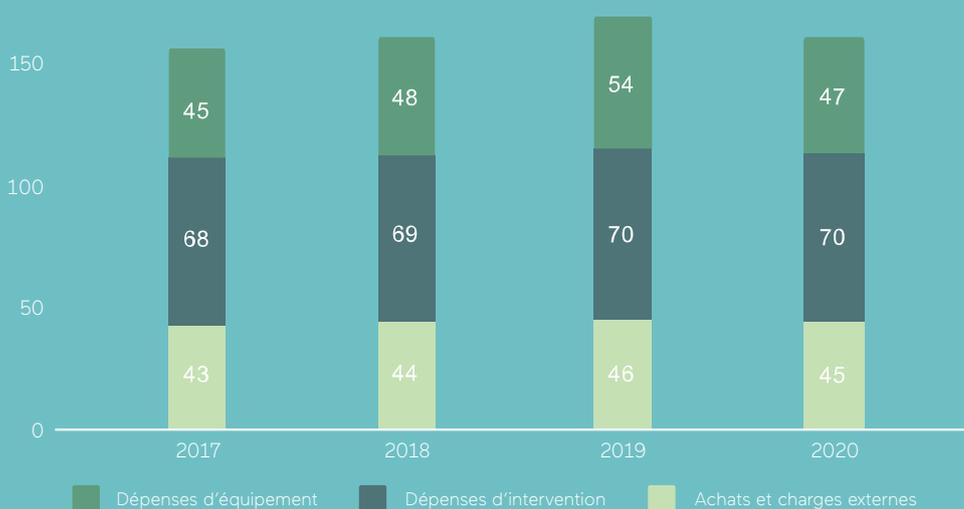
La méthode retenue pour l'évaluation de la commande publique telle que présentée dans le *Baromètre* privilégie une approche « dynamique d'achat » des collectivités, cherchant à évaluer leur capacité financière à mobiliser la commande publique sur une année donnée. C'est une approche en flux. Ainsi pour les marchés impliquant une reconduction, seule la première année est retenue, ce qui permet de mesurer ce qui est réellement proposé aux entreprises en volume d'activité dans l'année.

Par ailleurs, le *Baromètre de la commande publique* recense tous les achats réalisés par les collectivités locales, recensant des marchés de travaux ou de services pouvant être comptabilisés en section de fonctionnement ou d'investissement. Les agrégats financiers enregistrés dans les budgets ne se recourent pas totalement avec la notion de marchés de publics.

Enfin le *Baromètre de la commande publique* est très lié aux modes gestion : selon les choix opérés par les collectivités pour internaliser ou non certains services publics (dans le domaine du scolaire, de la petite enfance, en matière d'ingénierie...) le volume d'achat sera plus ou moins conséquent.

Toutefois, au-delà de ces différences de traitement des dépenses locales, les données du *Baromètre* et celles des budgets locaux, si elles ne se recourent pas totalement en volume, se retrouvent sur la tendance exprimée.

### DÉPENSES DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (BUDGETS PRINCIPAUX ET ANNEXES EN MILLIARDS D'EUROS)



#### Clé de lecture :

Trois postes de dépenses enregistrés dans les budgets locaux sont potentiellement concernés par la commande publique : les dépenses d'équipement (comptes 21 & 23), les achats et fournitures (compte 60) et les services extérieurs (compte 61). Tout ne donne pas lieu à marché public (cf. encadré n°6). En outre, le seuil de publication relevé à 100 000 euros pendant la pandémie a été prolongé jusqu'à fin 2022. Ces trois postes de dépenses, toutes collectivités et budgets confondus, représentent un volume de 160 milliards d'euros en 2021 dont un tiers correspond à des dépenses d'équipement qui font plus souvent l'objet d'un marché.

Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres (2021)

## 2.2. FOCUS SUR LA COMMANDE PUBLIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS

Les intercommunalités ont une activité relativement dynamique en matière de commande publique. Elles ont mieux résisté à la baisse des dotations de l'État, en repartant sur un comportement haussier dès 2016, alors que les communes ont vu leurs achats quasiment stagner jusqu'en 2018, notamment les plus petites ayant de faibles marges de manœuvre en matière d'investissement. Pour ces dernières, la baisse des dotations de l'État se sera traduite par une annulation, au mieux un report de leurs projets d'investissement. Les communautés et métropoles ont pu de leur côté s'appuyer sur les syndicats qui ont conservé sur la période un profil relativement dynamique.

Au sein des intercommunalités, la commande publique est partagée entre les métropoles pour 25 % des achats réalisés par les intercommunalités, les communautés d'agglomération (36 %), et les communautés de communes (38 %).

Les destinations des achats des collectivités sont étroitement liées à leurs compétences. Les domaines en lien avec l'environnement sont particulièrement présents qu'il s'agisse de l'eau et de l'assainissement, des déchets, de la maîtrise des consommations énergétiques...



### EXEMPLES DE MARCHÉ DANS LE DOMAINE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

- **Création ou rénovation d'une usine de production d'eau potable (communauté d'Azay-le-rideau)**
- **Dispositif anti crue (Métropole du Grand Paris)**
- **Renforcement des digues (communauté de Saint-Malo)**
- **Contrat de concession pour l'exploitation du service public de l'eau (Communauté de Grasse)**
- **Exploitation du réseau d'eau pluviale (Nice métropole)**
- **Rénovation des réseaux d'assainissement (communauté de Troyes)**
- **Élimination des déchets coquilliers produits par les ostréiculteurs (Cap Ferret)**



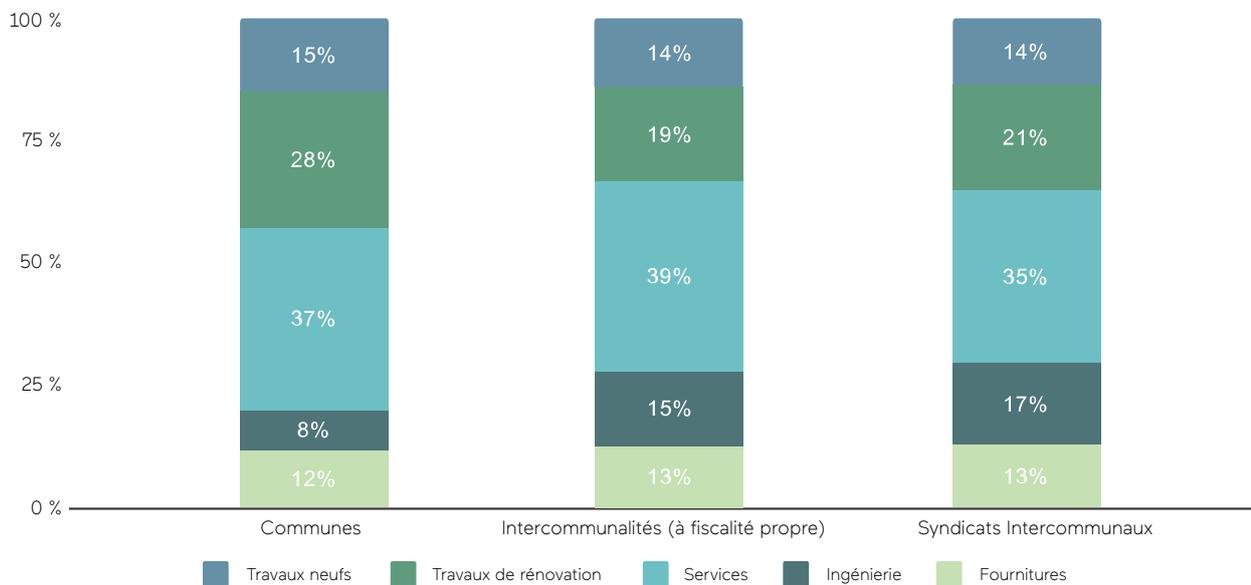
### EXEMPLE DE MARCHÉ DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES DÉCHETS

- **Construction d'un centre de transfert de déchets (Saint-Martin Boulogne)**
- **Maîtrise d'œuvre relative à la reconstruction du hall de transfert des ordures ménagères**
- **Accord-cadre relatif à l'optimisation du service public de gestion des déchets (Communauté de communes Auray Quiberon)**
- **Mission d'assistance de conseil juridique dans le cadre de l'opération de reconstruction de l'usine d'incinération sur le site Athanor**

La particularité des missions confiées aux intercommunalités se retrouve également, en 2021, dans la nature des achats réalisés : la commande publique en matière d'ingénierie est plus importante (14 %) pour les intercommunalités comparativement aux

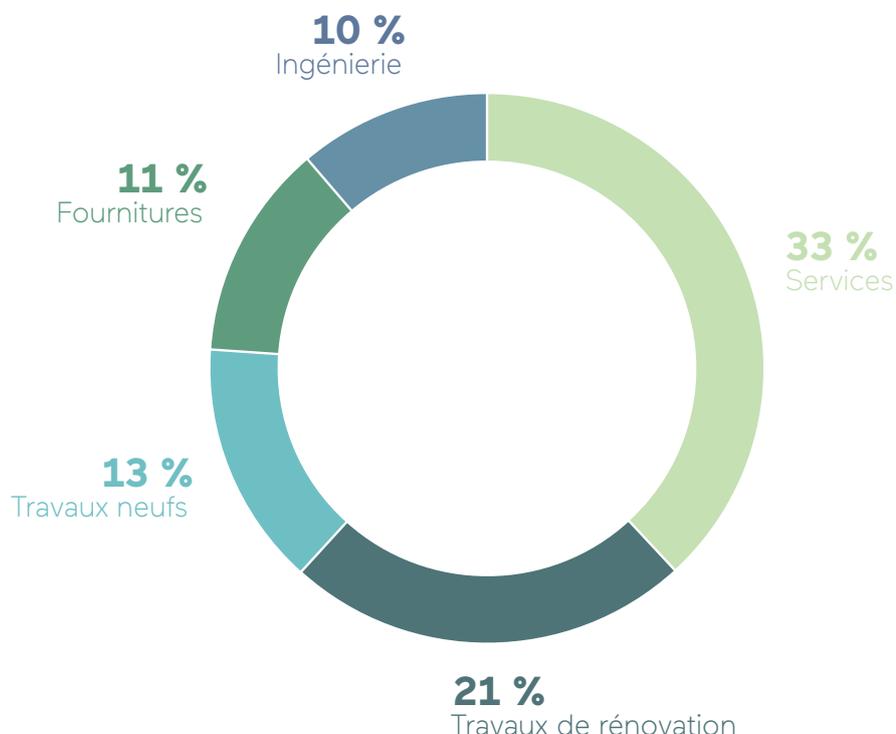
communes (7 %). À l'inverse les communes portent plus facilement des projets de rénovation, très souvent de leurs bâtiments communaux, comme semble l'indiquer le graphique ci-après.

### NATURE DES ACHATS POUR LES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL



## 2.3. LES DIFFÉRENTS TYPES D'ACHAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

### COLLECTIVITÉS LOCALES : NATURE DES MARCHÉS EN 2021 (%)



### NATURE DES ACHATS POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

	2021 (M€)	ÉVOLUTION 2020/2021	ÉVOLUTION 2019/2021
SERVICES	17 109	+26 %	+1 %
TRAVAUX DE RÉNOVATION	10 572	+47 %	-10 %
TRAVAUX NEUFS	6 454	+42 %	+4 %
FOURNITURES	5 687	-7 %	-23 %
INGÉNIERIE	5 037	+22 %	+2 %

La répartition de la commande publique des collectivités selon le type de marché est logiquement conforme à celle observée pour l'ensemble des acteurs publics. Les marchés de service concentrent une large part des achats publics des collectivités (33 %). Les marchés d'investissement, travaux neufs et travaux de rénovation arrivent en seconde position.

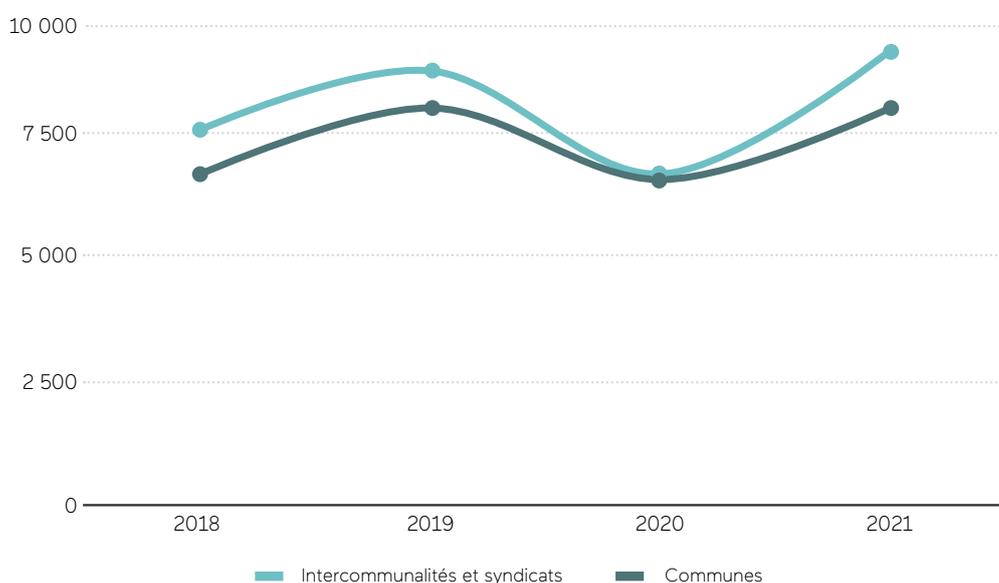
En revanche, les évolutions récentes (2019 et 2020) témoignent d'un comportement différent des collectivités concernant la nature de leurs achats. Contrairement à ce que l'on observe concernant la commande publique de l'État ou des opérateurs publics, si les travaux neufs se maintiennent tout juste en 2021, les travaux de rénovation connaissent un franc recul (-10 %), notamment comparé à la si-

tuation de 2019. Difficile, pour autant, de conclure que la priorité est donnée aux projets nouveaux. L'entretien du patrimoine existant arrive souvent en second rang dans les programmations d'investissement. Les impératifs en matière de rénovation écologique et énergétique pourraient peut-être changer la situation et donner une nouvelle orientation.

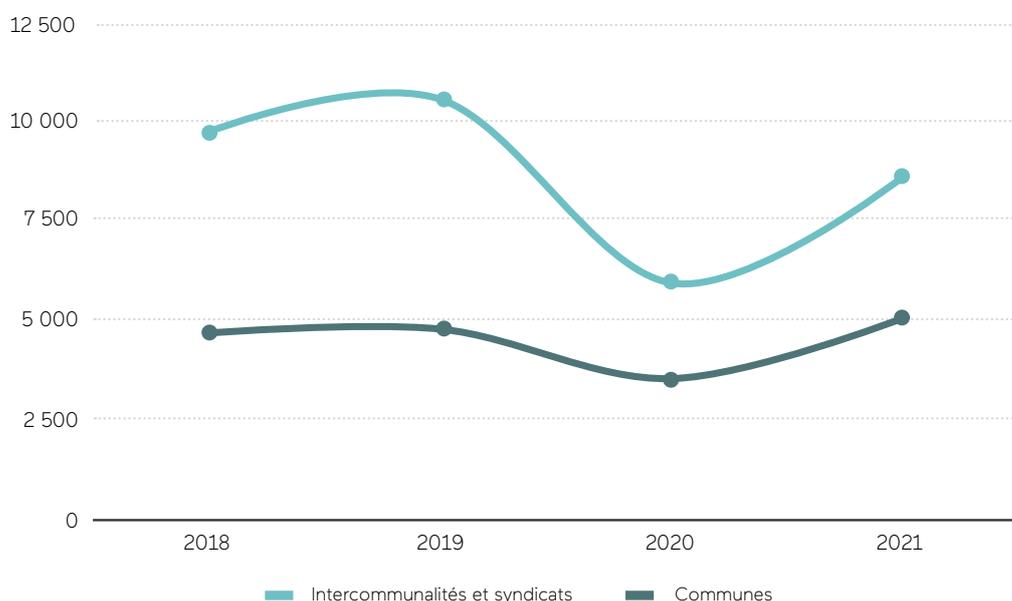
Comme l'indique le graphique ci-après, concernant les commandes en matière de travaux neufs et de rénovation, ce sont surtout les communes qui semblent rencontrer des difficultés en 2021 pour retrouver le niveau des années précédentes.

Plusieurs explications peuvent être avancées : les conséquences de la crise sanitaire bien entendu, mais également une prise de relais par les intercommunalités dans des investissements lourds au côté de leurs syndicats. De fait, les marchés concernés portent sur des projets en matière de mobilité, de logement, d'équipements en lien avec l'environnement (déchet, réseau d'eau et d'assainissement...). Il est également intéressant d'observer qu'en matière d'ingénierie et de prestations de services, les achats des intercommunalités dépassent (de peu) ceux des communes.

### INGÉNIERIE ET SERVICES



### TRAVAUX NEUFS ET RÉNOVATION



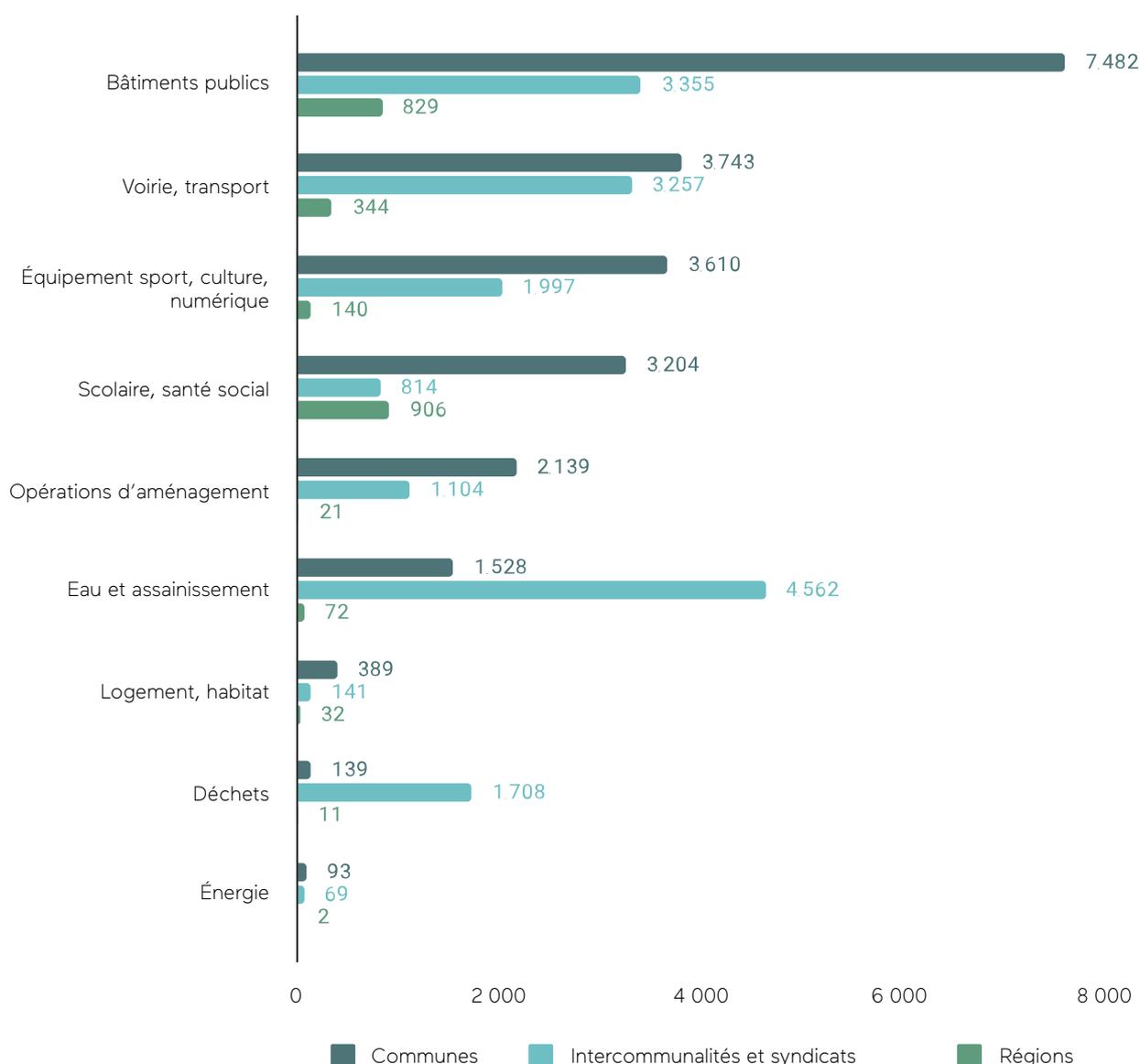
## 2.4. LES DESTINATIONS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'analyse des destinations de la commande publique éclaire bien les domaines d'intervention spécifiques des différents niveaux de collectivités et les champs de compétences investis.

En raison de l'importance de leur patrimoine, en matière scolaire en particulier, les achats destinés aux bâtiments publics dominent largement. Ils sont principalement portés par les communes. On pourrait y ajouter les équipements en matière de sport, de loisirs, de culture dont une large part reste à leur charge.

Les compétences dites de réseaux, qui se développent plutôt à l'échelle des bassins de vie, sont portées par les intercommunalités et leurs syndicats : déchets, eau, assainissement, mais aussi voirie et transport. Certaines thématiques font l'objet d'une mobilisation encore faible ou plus sélective, c'est le cas, du logement et de l'habitat, de l'énergie, du numérique...

DESTINATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS  
(MILLIONS D'EUROS)



## LA COMMANDE PUBLIQUE, QUELQUES RAPPELS

Selon la direction générale de la consommation (DGCCRF) « *la commande publique correspond à l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public ou une autorité concédante ayant une mission de service public (pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices), pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques* ».

Ces contrats peuvent prendre différentes formes : des marchés publics pour lesquels l'ensemble de la prestation est financé par l'acteur public, des délégations d'un service public où le gestionnaire se rémunère en partie par l'activité du service.

Les TPE/PME sont très présentes en matière de commande publique : 61 % des marchés en nombre leurs sont attribués, mais elles ne pèsent que pour 30 % de la valeur totale des marchés publics. À l'inverse, les grands groupes parviennent à capter un volume important. La simplification des procédures, les obligations en matière d'allotissement, de clarification des critères d'attribution, de sous-traitance font progressivement évoluer cette situation.

Dans le cadre de la crise sanitaire le gouvernement a mis en place des procédures d'allégement concernant les marchés publics. Ainsi, jusqu'au 31 décembre 2022, le seuil en dessous duquel la procédure de publicité et de mise en concurrence du marché public de travaux n'est pas obligatoire passe de 90 000 € à 100 000 €.

### SEUILS EN DESSOUS DESQUELS LES MARCHÉS PUBLICS PEUVENT ÊTRE CONCLUS SANS PUBLICITÉ NI MISE EN CONCURRENCE PRÉALABLE

	AVANT LE 01/01/20	DEPUIS LE 01/01/20	DU 08/12/20 AU 31/12/22
FOURNITURES	25 000 €HT	40 000 €HT	
SERVICES	25 000 €HT	40 000 €HT	
TRAVAUX	25 000 €HT	40 000 €HT	100 000 €HT
	DU 24/12/18 AU 24/12/21		
<b>ACHATS INNOVANTS</b>	100 000 €HT		



## CONTACTS

### RÉDACTION

**Claire Delpech**, responsable du pôle finances et fiscalité, Intercommunalités de France

### RESPONSABLE DES PUBLICATIONS

**Floriane Boulay**, directrice générale, Intercommunalités de France

### SUIVI ÉDITORIAL

**Maxime Goudezeune**, Intercommunalités de France

**Sébastien Bayette**, Intercommunalités de France

### CRÉDITS PHOTOS

p.1 : iStock / Orlat

### MISE EN PAGE

Alexis Fressard

# INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris  
T. 01 55 04 89 00

[www.adcf.org](http://www.adcf.org)  
[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)