

Baromètre

DE LA COMMANDE PUBLIQUE

**Les collectivités du bloc local
et la commande publique
en 2023 et premier semestre 2024 :
état des lieux et perspectives**



BANQUE des
TERRITOIRES



INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

Synthèse & chiffres clés

Avec un volume de près de 100 milliards d'euros, la commande publique occupe une place essentielle dans l'économie nationale (8 % du PIB). En période de crise, elle assure un rôle contra-cyclique qui a pu se vérifier au moment la pandémie. En pilotant à elles seules plus de la moitié des achats publics, les collectivités jouent un rôle essentiel.

La commande publique a 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 2023, **les achats publics**, tous acteurs confondus, ont progressé de

+4,4%

à prix courants par rapport à 2022



La quasi-totalité de cette croissance positive est à imputer aux collectivités locales

Les collectivités locales et leurs satellites regroupent

67%

de la commande publique et

49%

pour les seules communes



53%

des marchés des collectivités sont des marchés de travaux (entretien, neuf et maintenance)



61%

des marchés concernant l'eau, l'assainissement et le pluvial sont pilotés au niveau intercommunal (EPCI à fiscalité propre et syndicats)

73%

des marchés concernant la gestion des déchets sont pilotés au niveau intercommunal (EPCI à fiscalité propre et syndicats)



1 294€/hab.

d'achats publics en 2023



La moitié des achats publics (49 %) ont été attribués à des PME



Le **Baromètre de la commande publique**, réalisé par **Intercommunalités de France** et la **Banque des territoires**, organise depuis plusieurs années un suivi en continu des achats réalisés par les acteurs publics. On y retrouve les dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des acteurs. Cet outil permet de mesurer les évolutions de la commande publique sur une longue période, d'identifier les principaux donneurs d'ordre, de connaître la nature de leurs achats, leurs destinations et les politiques publiques susceptibles d'être mobilisées.

Le **Baromètre de la commande publique** apporte également un regard sur les effets de ces achats dans les territoires, mettant en lumière les différents niveaux d'intervention et en particulier le rôle majeur des collectivités du bloc local, communes et intercommunalités.

Sommaire

1. Une commande publique en léger retrait en 2023

- | | |
|---|-------|
| a) 89 milliards d'euros d'achats public en 2023 | P. 06 |
| b) Les principaux donneurs d'ordre en matière d'achats publics. | P. 07 |
| c) Premières tendances en 2024 | P. 08 |

2. La commande publique des collectivités du bloc local en 2023

- | | |
|---|-------|
| a) La commande publique pilotée à l'échelle intercommunale se rapproche de celle des communes | P. 11 |
| b) Des achats en lien avec les compétences | P. 14 |
| c) L'importance des marchés de travaux | P. 16 |
| d) Les PME principales bénéficiaires de la commande publique | P. 18 |

3. Des disparités territoriales très marquées

- | | |
|---|-------|
| a) La commande publique en lien avec les centres urbains de décision | P. 19 |
| b) La commande publique à l'échelle des territoires intercommunaux : une grande disparité de situations | P. 22 |
| c) Commande publique : les dominantes | P. 26 |

1

UNE COMMANDE PUBLIQUE EN LÉGER RETRAIT EN 2023

A) 89 MILLIARDS D'EUROS D'ACHATS PUBLIC EN 2023

En 2023, la commande de l'ensemble des acteurs publics s'élève à **89 milliards d'euros**, soit une progression de 4 milliards d'euros (+ 4,4 %) par rapport à l'année 2022 mauvaise année pour l'ensemble des acheteurs (-3,7 %). En volume, la commande publique de 2023 retrouve ainsi son niveau de 2021 et se rapproche des niveaux d'achats réalisés avant la crise sanitaire de 2020.

L'analyse de cette évolution doit cependant intégrer les effets de l'inflation, évaluée par l'Insee à 4,9 % en 2023 après une progression de 5,2 % en 2022¹. **L'évolution de la commande publique en 2023 semble ainsi portée par l'inflation.**

Au sein de cet ensemble, les collectivités locales qui regroupent plus de la moitié de la commande publique, et plus particulièrement les communes et leurs intercommunalités, jouent un rôle essentiel.

LES TRAVAUX QUI SUIVENT ANALYSENT LA COMMANDE PUBLIQUE EN VALEUR, C'EST-À-DIRE EN PRIX COURANTS².

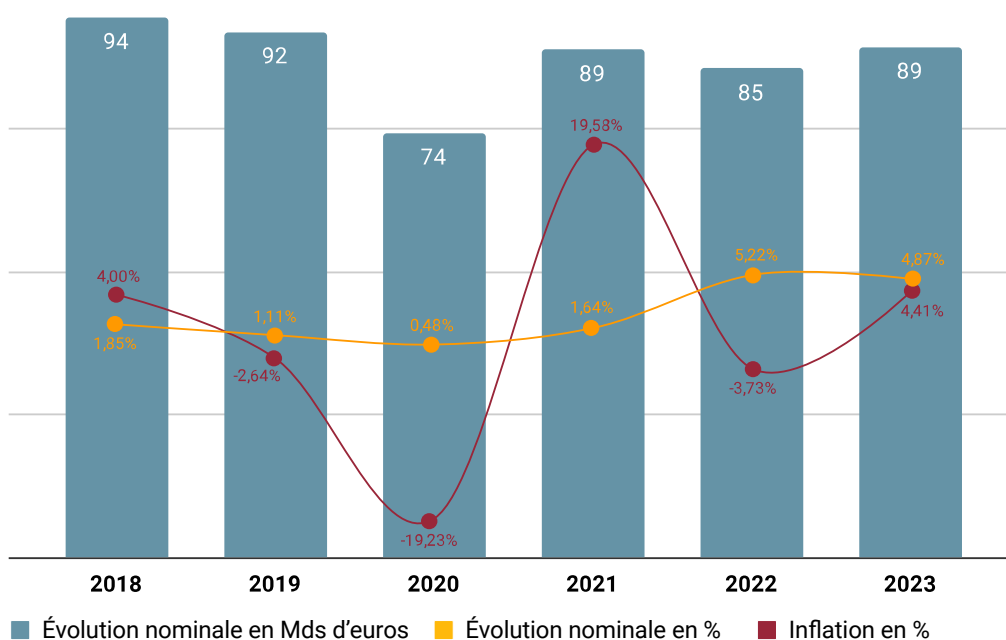
La commande de l'ensemble des acteurs publics s'élève à

89 MDS €

soit une progression de

+4 MDS €

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE



¹. Il convient toutefois de noter que la nature des achats publics ne correspond pas totalement (voir encadré) à l'indice moyen d'inflation calculé par l'Insee.
². On peut mesurer une grandeur économique de deux façons différentes : en valeur c'est-à-dire en prix courants, ou en volume c'est-à-dire en prix constants. L'augmentation d'une grandeur économique peut donc être due à l'augmentation du volume, donc de la quantité et/ou à l'augmentation du prix.

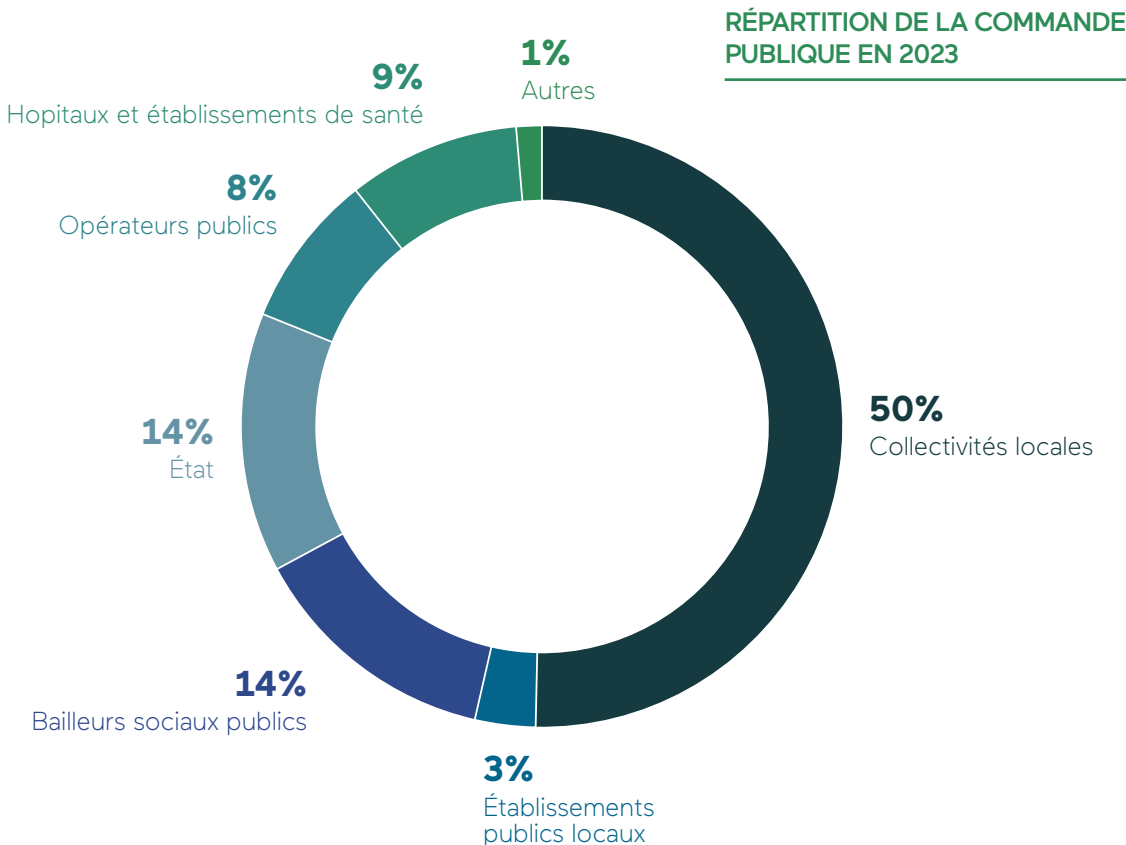
B) LES PRINCIPAUX DONNEURS D'ORDRE EN MATIÈRE D'ACHATS PUBLICS

Les collectivités locales sont les premiers acheteurs publics. Au cours des dix dernières années cette position ne s'est jamais démentie. En 2023, la moitié de la commande publique passe par les exécutifs locaux.

Les collectivités locales sont également présentes au sein des établissements publics locaux (EPL) et pilotent les organismes publics de logement social. Elles concentrent ainsi avec leurs principaux satellites 67 % de la commande publique occupant une place essentielle au sein de l'économie nationale.

ENSEMBLE DES ACHETEURS PUBLICS : VALEURS, ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET RÉPARTITION

	2023 (MILLIONS D'EUROS)	POIDS EN %	ÉVOLUTION 2022 / 2023	ÉVOLUTION S1* 2024/ S1 2023
Collectivités locales	44 930	50 %	4,3 %	1,3 %
Établissements Publics locaux (EPL)	2 905	3 %	13,9 %	1 %
Bailleurs sociaux publics	12 099	14 %	5,7 %	-4,4 %
État	12 454	14 %	-1 %	-2,8 %
Opérateurs publics	7 387	8 %	-5,3 %	-22,9 %
Hôpitaux et établissements de santé	8 258	9 %	21,2 %	-17,8 %
Autres	1 231	1 %	0,7 %	-47 %
TOTAL	89 264	100 %	4,4 %	-5,3 %



L'État et les opérateurs publics sont également très présents. Ils concentrent respectivement 14 % et 8 % des achats en 2023. La commande publique de l'État correspond pour une large part à des interventions portant sur son important patrimoine. Sont regroupés ici les marchés portés par les différentes administrations de l'État, de ses services centraux et déconcentrés dans différents domaines : éducation nationale, culture, sport, tourisme, aménagement et transports, défense nationale...

Le groupe « opérateurs publics » correspond quant à lui, aux entreprises et organismes rattachés à l'État et soumis au code des marchés publics. Leurs domaines d'action sont variés avec une présence assez marquée des opérateurs de transports (SNCF, RATP, sociétés d'autoroutes, gestionnaires d'aéroport, de port maritimes, eurotunnel...) et des opérateurs de l'énergie (EDF, ERDF, GRDF, ENEDIS...).

C) PREMIÈRES TENDANCES EN 2024

Au premier semestre 2024, la commande publique recule fortement par rapport à celle du premier semestre 2023 : 45,9 milliards d'euros sur les six premiers mois de 2024 contre 48,4 milliards d'euros en 2023 sur la même période, soit une baisse de - 5,3 %.

Le retour à des prix « normalisés » par rapport à l'inflation sur un certain nombre de dépenses peut en partie l'expliquer. À nouveau les collectivités tirent leur épingle du jeu et sont les seules à légèrement progresser.

	PREMIER SEMESTRE 2021 / 2022	PREMIER SEMESTRE 2022 / 2023	PREMIER SEMESTRE 2023 / 2024
Collectivités	-2,5 %	4,3 %	0,1 %
Autres acheteurs publics	-4,9 %	4,5 %	-8 %
Ensemble de la commande publique	-3,7 %	4,4 %	-5,3 %

L'analyse du nombre des appels d'offre apporte un éclairage complémentaire. Au cours des six dernières années, si la commande publique progresse en volume, le nombre d'appels d'offre recule, faisant progresser la valeur moyenne des achats. Autrement dit, pour faire face à l'évolution des prix, les acheteurs réduisent les carnets de commande. Les effets de l'inflation n'en sont pas la cause unique. **Un palier est franchi dans la dépense publique, donnant l'occasion à certains acteurs de refaire leurs marges après les années difficiles de la crise sanitaire et de la progression du coût des matériaux.**

Les collectivités sont les premières à subir cette évolution des prix et en ont fait l'amer constat pour les marchés conclus entre 2022 et 2023.

L'évolution des stratégies d'allotissement des acheteurs doit cependant être prise en compte. Récemment certains acheteurs, les opérateurs publics en particulier (dans le BTP notamment) font le choix de réduire le nombre de lots, en les regroupant au sein d'un même appel d'offre.

VALEUR MOYENNE DES APPELS D'OFFRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (EN EUROS)



Clé de lecture : en 2018, la valeur moyenne d'un marché conclu par une collectivité locale était de 465 905 €. En 2023, cette valeur moyenne passe à 531 382, soit une progression de 12 %. Ces moyennes masquent néanmoins une très grande diversité de marchés.

LES EFFETS DE L'INFLATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

L'inflation correspond à une augmentation générale et durable des prix. On parle d'indice de hausse des prix.

L'indice des prix à la consommation (IPC) est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix.

L'Insee analyse l'évolution des prix à la consommation à partir d'une pondération des différents produits, biens et services entrant dans la consommation des ménages. Toutefois l'évolution des prix ou l'inflation ne touche pas les acteurs économiques de la même façon.

Les collectivités locales, et en particulier les communes et leurs intercommunalités, n'ont pas le même profil de consommation que celui des ménages. Ainsi pour ces derniers, la consommation en matière d'énergie ne pèse que 9 %, dans l'indice retenu pour estimer la hausse de prix, en revanche le poids des biens manufacturés est importante. Les collectivités ont un schéma de consommation bien différent, l'énergie occupe une place plus importante que les biens de consommation.

En outre, d'une collectivité à l'autre, la nature des consommations évoluent, selon les compétences exercées, les contraintes climatiques en matière d'énergie par exemple, les modes de gestion retenus...

Dans le cadre du traité de l'Union européenne (Maastricht), l'Europe a mis en place un indicateur, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), permettant d'apprécier la stabilité des prix à des fins de comparaisons internationales. L'IPCH ne remplace pas l'indice national qui reste l'indice de référence pour analyser l'inflation en France.

**Selon l'Insee le taux d'inflation
s'établit en 2023 à**

+4,9%

L'Insee mesure également un indice d'inflation sous-jacente en excluant les prix très volatils comme l'énergie et l'alimentation, dégageant ainsi une tendance de fond de l'évolution des prix. Le secteur de la construction bénéficie également d'un indice spécifique mesurant les coûts de production.

Pour 2024, l'Insee, comme la Banque de France tablent sur **un recul du taux d'inflation, qui pourrait se poursuivre (Banque de France) en 2025.**

Principaux indices	Insee sur 12 mois		Prévisions Banque de France	
	2022	2023	2024	2025
IPC / Taux d'inflation	+5,2 %	+4,9 %	+2,8 %	+1,5 %
IPCH	+5,9 %	+4,1 %	+2,5 %	+1,7 %
Inflation sous-jacente	+3,9 %	+5,1 %	nd	nd
PIB	+2,5 %	+0,9 %	+0,8 %	+1,5 %
Salaire moyen	+3,8 %	+4,3 %	+3,2 %	+3,3 %



2 LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL EN 2023

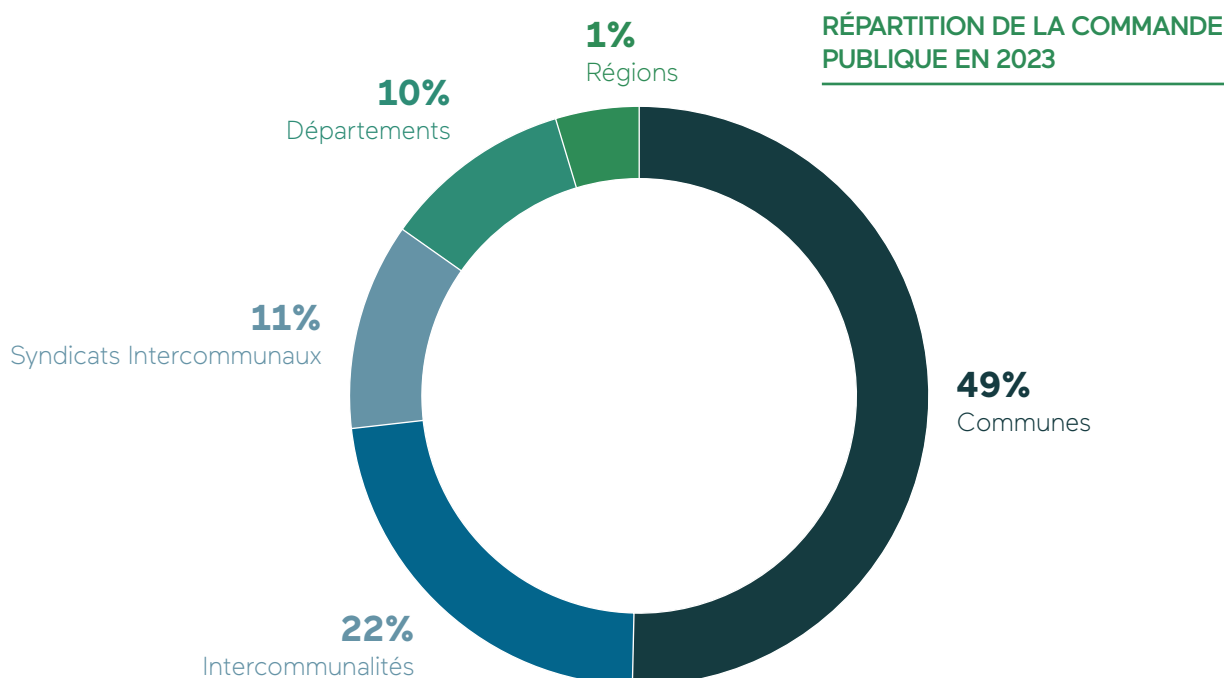
A) LA COMMANDE PUBLIQUE PILOTÉE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE SE RAPPROCHE DE CELLE DES COMMUNES

Au sein de l'ensemble des collectivités, le bloc local (communes et intercommunalités) regroupe

72%
des achats

ENSEMBLE DES ACHETEURS PUBLICS : VALEURS, ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET RÉPARTITION

	2023 (MILLIONS D'EUROS)	POIDS EN %	ÉVOLUTION 2022 / 2023	ÉVOLUTION S1* 2024 / S1 DE 2023
Communes	21 920	49 %	6,5 %	1,5 %
Intercommunalités	9 936	22 %	11,5 %	-1,1 %
Syndicats Intercommunaux	5 035	11 %	2,4 %	8,9 %
Départements	4 606	10 %	0,9 %	-10,2 %
Régions	2 023	5 %	-22,7 %	17,9 %
Non attribué	1 410	3 %	so	so
TOTAL COLLECTIVITÉS	44 930	100 %	4,6 %	1,3 %



Avec une commande publique proche de 22 milliards d'euros, les communes, occupent une place importante (49 %).

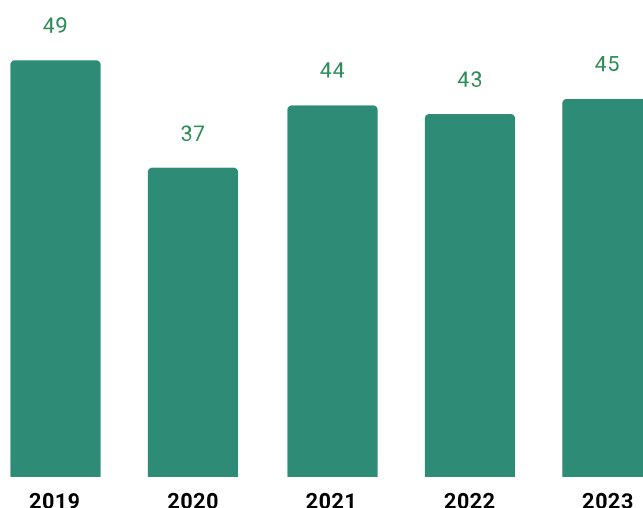
Les intercommunalités sont également très présentes. Elles regroupent désormais près d'un quart des achats publics, part qui a évolué au cours des dernières années du fait du développement de leurs compétences. Au total, si on intègre les syndicats intercommunaux et les établissements publics locaux (EPL) très liés aux intercommunalités, **le volume de la commande publique piloté à l'échelle intercommunale se rapproche de plus en plus de celui des communes.**

A l'opposé, les régions ne représentent que 3 % des achats effectués par les collectivités locales.

Le poids relativement important des départements s'explique par leur consommation en matière de services dans le cadre des prestations sociales en particulier, tandis qu'ils restent très présents dans le domaine de la construction et des équipements en matière de voirie.

En 2023, en dépit d'une spectaculaire remontée en 2021, les différentes catégories de collectivités n'ont toujours pas retrouvé le niveau de commande publique des années d'avant la crise sanitaire et de 2020. L'évolution de 2023 est portée par l'inflation et si les premières tendances de 2024 sont encourageantes, elles restent très modestes, voire négatives si on déflate de l'inflation.

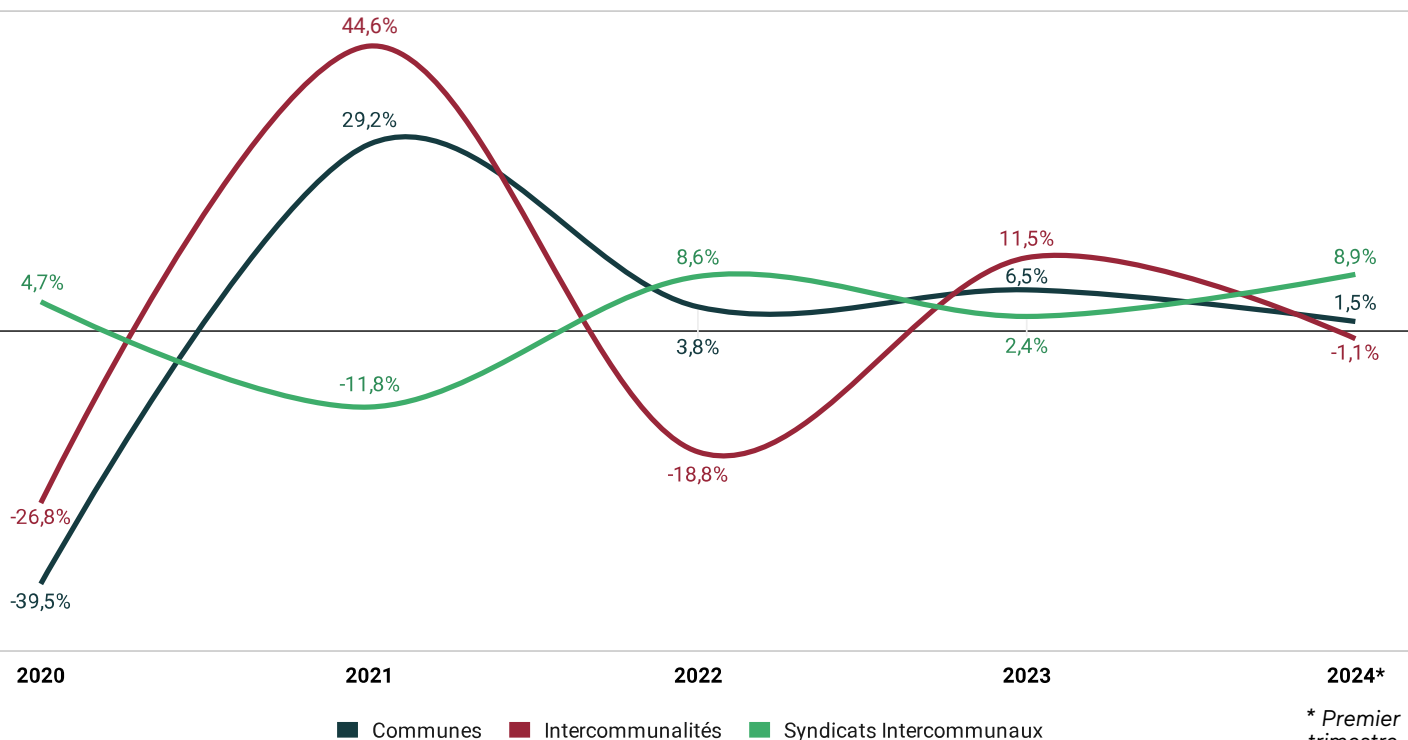
ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES 2019 - 2023 (MDS EUROS)



On observe néanmoins des profils d'évolution très diversifiés. **Les départements voient leurs achats stagner en 2023 (+0,9 %) et accusent un net repli au premier semestre (-10 %) en lien sans doute avec la chute des DMTO qui affaiblit fortement leur pouvoir d'achat.** Les régions présentent pour leur part un profil atypique qui s'explique par des marchés dont les dates d'effets peuvent s'étaler sur plusieurs années.

Au sein des collectivités du bloc local (communes, intercommunalités et syndicats), ces derniers ont un profil particulier, presque à contretemps de la conjoncture économique.

ÉVOLUTION EN VALEUR DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LE BLOC LOCAL (EN %)

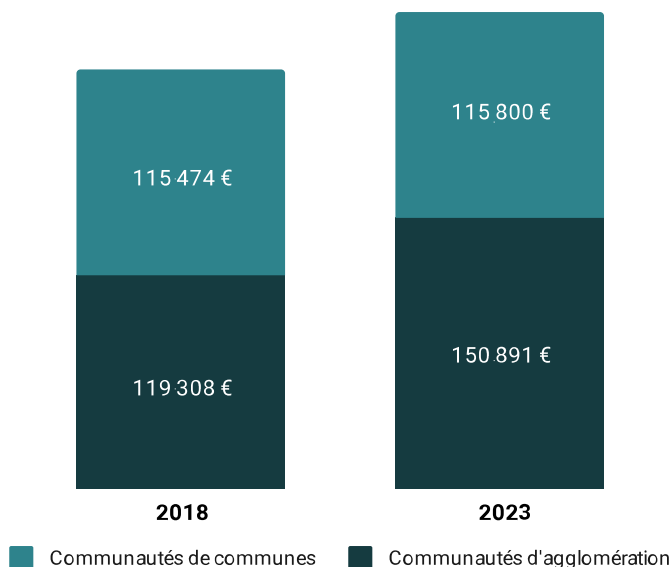


Si globalement, la commande publique des collectivités se redresse à partir de 2021, aucun de ces acteurs ne retrouve le volume d'achats atteint en 2019.

Au sein des intercommunalités, le contenu et l'évolution des carnets de commande diffère. Le recours à des prestations d'ingénierie est systématique pour les communautés d'agglomération et les métropoles, un peu moindre pour les communautés de communes.

De la même façon, le montant moyen des achats est légèrement plus faible pour les communautés de communes et semble ne pas avoir bougé au cours des dernières années. Les agglomérations urbaines (CA et métropoles), souvent à la tête d'opérations plus importantes, ont un montant moyen d'achat plus élevé. Il s'agit toutefois de moyennes qu'il convient d'interpréter avec prudence.

MONTANT MOYEN DES APPELS D'OFFRE

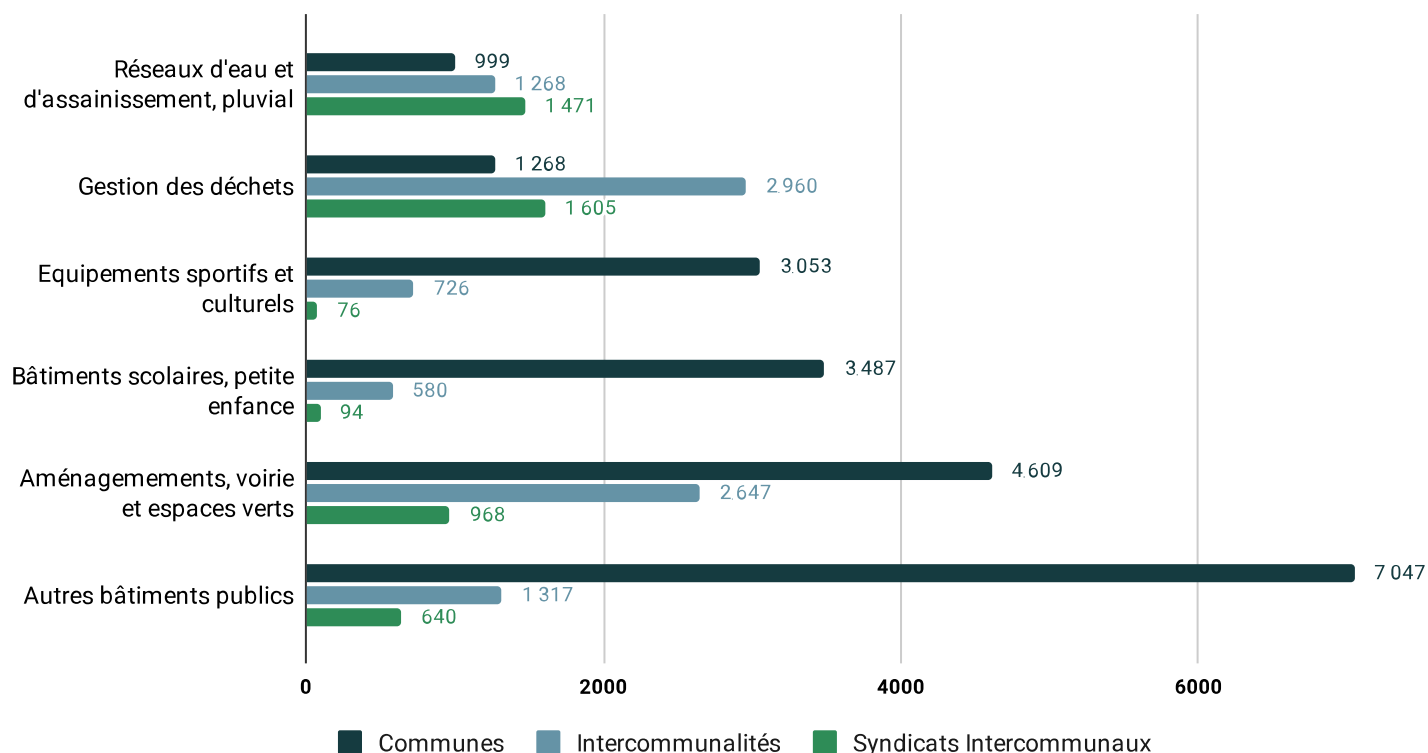


B) DES ACHATS EN LIEN AVEC LES COMPÉTENCES

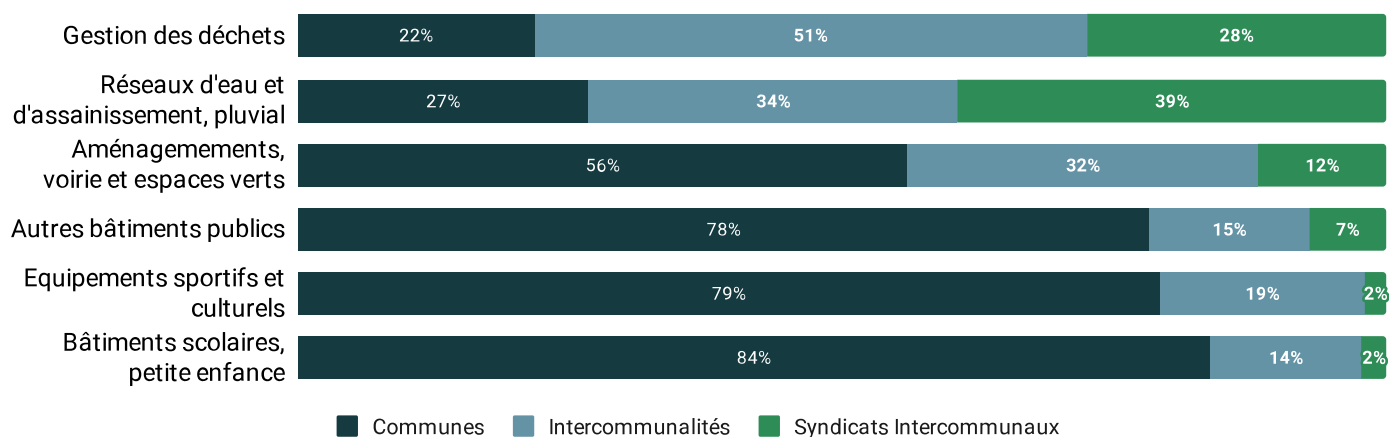
La base de données du baromètre de la commande publique permet d'analyser les achats réalisés par les collectivités **en fonction de leur destination**, c'est-à-dire

les différents équipements et bâtiments qui seront bénéficiaires des marchés de travaux, de fournitures ou de services.

RÉPARTITION DES DESTINATIONS DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL EN 2023, EN MILLIONS D'EUROS



RÉPARTITION DES DESTINATIONS DE LA COMMANDE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL EN 2023, EN %

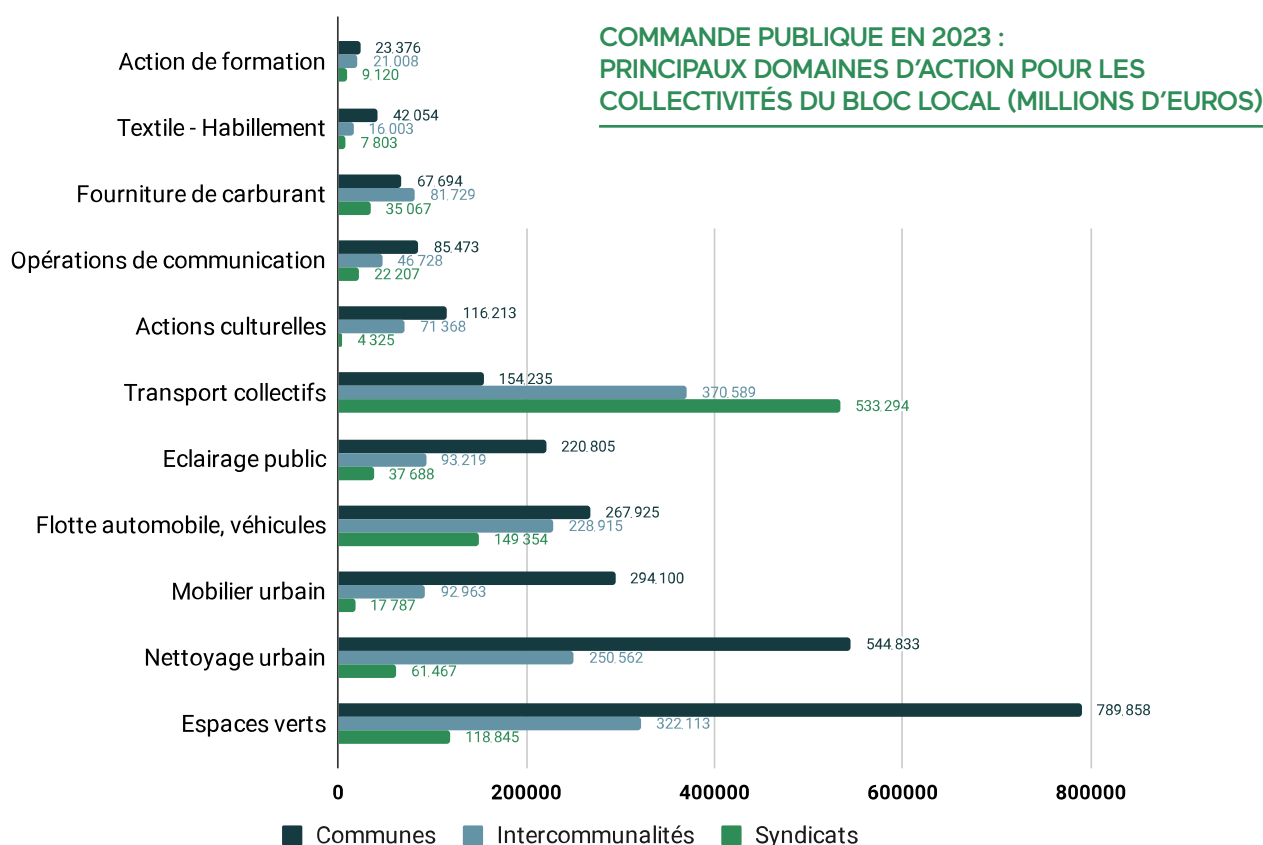


En volume de dépenses, deux catégories dominent nettement : « aménagements, voirie, espaces verts » pour un total de 8,2 milliards d’euros et la catégorie « bâtiments publics » pour un total de 9,4 milliards d’euros de commande publique. Ces deux catégories regroupent en fait une grande variété d’interventions des collectivités et concernent plus particulièrement les communes en raison de leur nombre et de leur poids en volume dans la commande publique des collectivités du bloc local. Cela se confirme avec une forte présence des communes en matière de bâtiments scolaires et d’équipements sportifs et culturels.

En revanche, il est intéressant de constater que les intercommunalités (communautés et métropoles) et les syndicats prennent le pas sur le volume des marchés concernant les compétences environnementales, gestion des déchets, eau et assainissement. Dans ces deux domaines les intercommunalités dominent largement la commande publique, soit par une gestion directe, soit au travers de leurs syndicats. Cette situation déjà en progression ces dernières années marque en 2023 un réel progrès. Les marchés restant à l’échelle communale correspondent le plus souvent à des prestations de nettoyage de la voirie.

Les marchés en lien avec le logement restent faibles en volume. Pour autant le montant important des aides publiques tant concernant la construction et la réhabilitation du parc public que la rénovation des logements du parc privé via des dispositifs comme MaPrimeRénov’ a fortement dynamisé l’activité du secteur du bâtiment. Si les collectivités jouent un rôle important dans l’organisation de ces politiques, les donneurs d’ordre se situent plutôt du côté des entités privées, particuliers ou acteurs du logement. Dans tous les cas les opérations impulsées par les collectivités ont largement bénéficié aux entreprises du secteur du bâtiment.

Le baromètre propose, par ailleurs une autre approche concernant les achats des collectivités **à partir des différents domaines d’activités ou prestations mobilisées**. Cette analyse effectuée sur la base de l’intitulé des marchés est délicate. Elle donne toutefois un éclairage intéressant sur les **politiques publiques conduites**. Des champs d’intervention spécifiques à certains acteurs se dégagent nettement : les transports pour les syndicats, la gestion des espaces verts et du nettoyage de la voirie pour les communes. Pour autant, les intercommunalités (à fiscalité propre) sont bien présentes et semblent « prendre le relais » dans ces deux domaines d’activités.



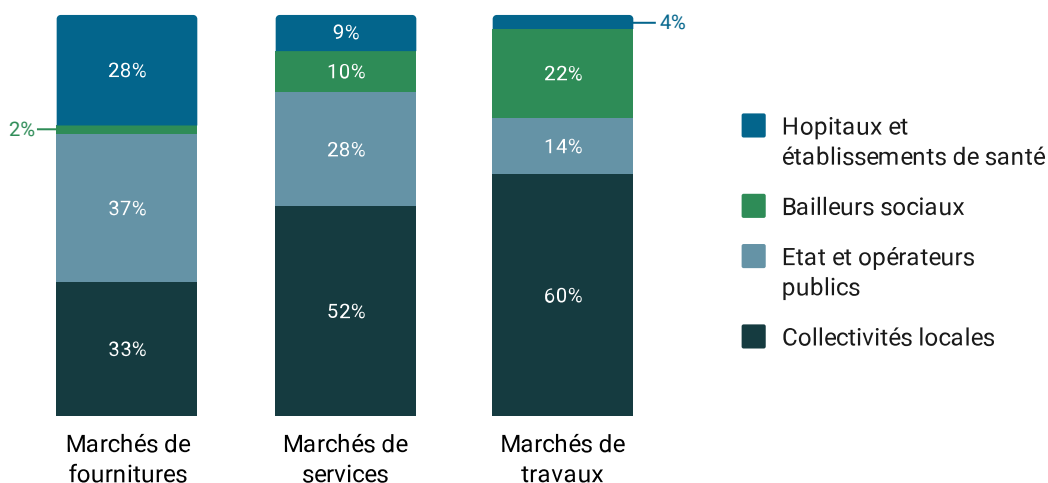
C) L'IMPORTANCE DES MARCHÉS DE TRAVAUX

La répartition des achats réalisés par les collectivités du bloc local selon les trois types de marchés (service, travaux et fournitures) témoigne de l'importance des marchés de travaux. Pour l'ensemble des collectivités, ils représentent 53 % des achats contre 47 % pour l'ensemble des acheteurs publics.

Ce poids est encore plus important pour les communes : les marchés de travaux pèsent pour 61 % de leurs carnets de

commande. Ils correspondent à des travaux neufs, d'entretien et de rénovation concernant l'ensemble des équipements et bâtiments publics dont les communes ont la charge : travaux de voirie, aménagements d'infrastructures et de réseaux... Ces marchés ont des montants variés. On observe cependant un très grand nombre de marchés de faibles montants.

RÉPARTITION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DE L'ENSEMBLE DES ACHETEURS SELON LA NATURE DES MARCHÉS



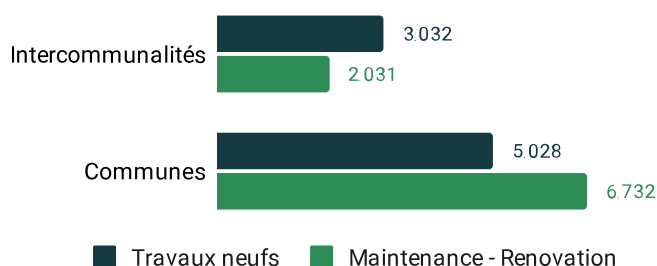
Selon les données de l'observatoire, les marchés de travaux concernent plus particulièrement le gros œuvre : travaux de construction, interventions lourdes sur les bâtiments, travaux de charpente et de couverture, démolitions...

Particularité de 2023, si les marchés de travaux et de services restent stables en valeur (prix constants), on constate une hausse significative des marchés de fournitures (+10 %). En revanche **en volume, c'est-à-dire sans tenir compte**

des effets de l'inflation, les marchés de fournitures accusent une baisse importante.

Le relèvement récent des seuils de publicité (40 000 € HT contre 25 000 € auparavant) a modifié les stratégies des collectivités en matière d'achats publics privilégiant pour certaines des marchés à formalisme réduit favorisant les petites entreprises locales.

DÉTAILS DES INTERVENTIONS CONCERNANT LES MARCHES DE TRAVAUX (MILLIONS D'EUROS)



COMMANDE PUBLIQUE ET BUDGETS LOCAUX

La commande publique telle qu'elle est évaluée dans le cadre du baromètre Intercommunalités de France / Banque des Territoires correspond à la totalité des appels d'offre attribués dans le cadre des marchés publics. Il s'agit là d'une source très précieuse qui permet d'avoir une bonne connaissance par anticipation de ce que sera la dépense publique à venir.

Pour autant, le rapprochement entre les données du Baromètre de la commande publique Intercommunalités de France / 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 et 18 mois, voire au-delà selon la nature du marché et son contexte local.

Même si, 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.

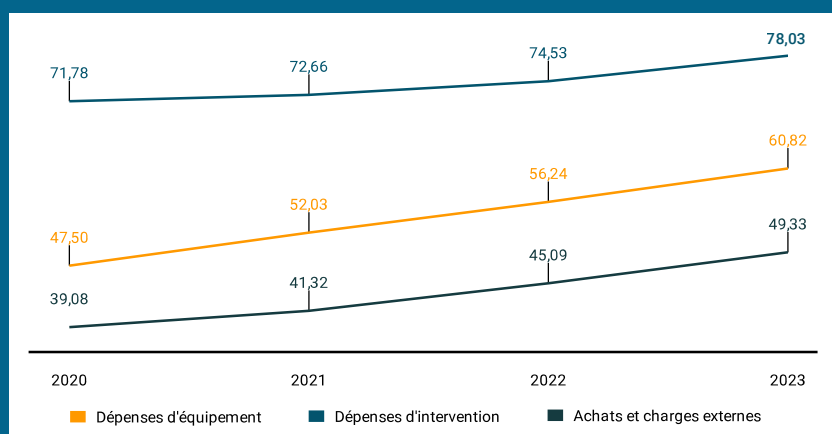
C'est une approche en flux. Ainsi pour les marchés impliquant une reconduction, seule la première année est retenue, ce qui permet de mesurer ce qui est réellement proposé aux entreprises en volume d'activité dans l'année.

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

Enfin, le baromètre de la commande publique est très lié aux modes de gestion, selon les choix opérés par les collectivités pour internaliser ou pas 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 qui rendent les comparaisons malaisées, les données du Baromètre Intercommunalités de France / Banque des Territoires de la commande publique et celles des budgets locaux, si elles ne se recoupent pas totalement en volume, se retrouvent sur la tendance exprimée. Si on constate bien une progression entre 2022 et 2023, le ralentissement de la commande publique observé au premier semestre pourrait se traduire par un recul des dépenses locales, notamment en matière d'investissement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2023 (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). Tous les achats ne donnent pas nécessairement lieu à un marché public. En outre le seuil de publication relevé à 100 000 euros pendant la pandémie a été prolongé. Ces trois postes de dépenses, toutes collectivités et budgets confondus, représentent un volume de 160 milliards d'euros en 2022 dont un tiers correspond à des dépenses d'équipement qui font le plus souvent l'objet d'un marché.

Source : Collectivités en chiffres – 2024

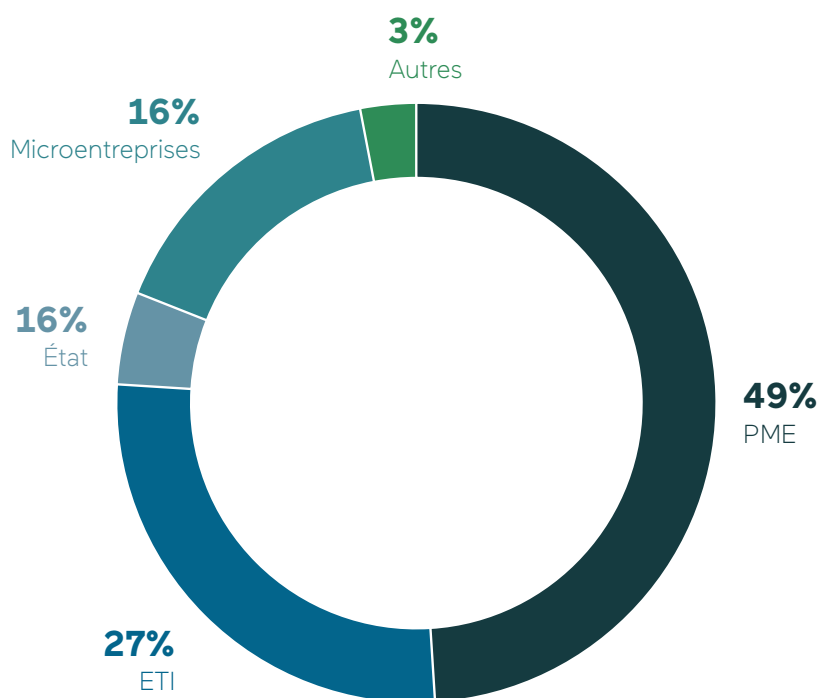
D) LES PME PRINCIPALES BÉNÉFICIAIRES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

En 2023, la moitié des achats publics (49 %) ont été attribués à des PME. On observe par ailleurs une bonne croissance en valeur de leur poids dans la commande publique depuis 2019. Les marchés à procédure adaptée (MAPA) dominant pour cette catégorie d'entreprises qui permet aux acheteurs publics de définir plus librement ses propres règles dans le respect des principes généraux de la commande publique (égalité de traitement des candidats,

transparence des procédures, égalité d'accès à la commande publique). Les grandes entreprises s'orientent de leur côté plutôt vers des appels d'offres formalisés.

Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les microentreprises sont également présentes concentrant respectivement 27 % et 16 % des marchés en 2023.

LES ATTRIBUTAIRES DES MARCHÉS PUBLICS EN 2023 EN %



3

DES DISPARITÉS TERRITORIALES TRÈS MARQUÉES

L'analyse de la répartition géographique de la commande publique éclaire sur le dynamisme économique des territoires et de ses acteurs.

La commande publique à l'échelle territoriale peut être regardée de deux façons :

- À partir de **la localisation du donneur d'ordre**, c'est-à-dire celui qui émet l'appel d'offre et contractualise pour l'achat de fournitures ou de services. Cette analyse donne un aperçu de la faculté d'un territoire à accueillir des acteurs économiques avec une capacité d'achat plus ou moins importante. Ce faisant, cette analyse privilégie les

territoires où sont installés les donneurs d'ordre. Elle est intéressante à l'échelle départementale ou régionale.

- L'analyse à partir **des lieux d'exécution de la commande publique** permet une approche géographique et économique plus fine. Elle observe le volume et la nature des achats, services, fournitures... à l'endroit où ils sont réalisés ou consommés. Elle a du sens à l'échelle du bloc local, communes et intercommunalité, et apporte un éclairage sur les territoires actifs en matière d'achats publics à cette échelle. On parle des lieux d'exécution de la commande publique

A) LA COMMANDE PUBLIQUE EN LIEN AVEC LES CENTRES URBAINS DE DÉCISION

En 2023, le volume de commande publique réalisé, tout acheteurs confondus, correspond à une moyenne de 1 294 euros/hab. avec des disparités géographiques très marquées. Elles sont représentées dans les cartes ci-après à l'échelle départementale.

Analysée à partir des donneurs d'ordre ou des acheteurs, la commande publique tout acheteurs confondus a logiquement tendance à se concentrer sur les grands centres de décision urbains, disposant d'une économie dynamique et regroupant de nombreux acteurs.

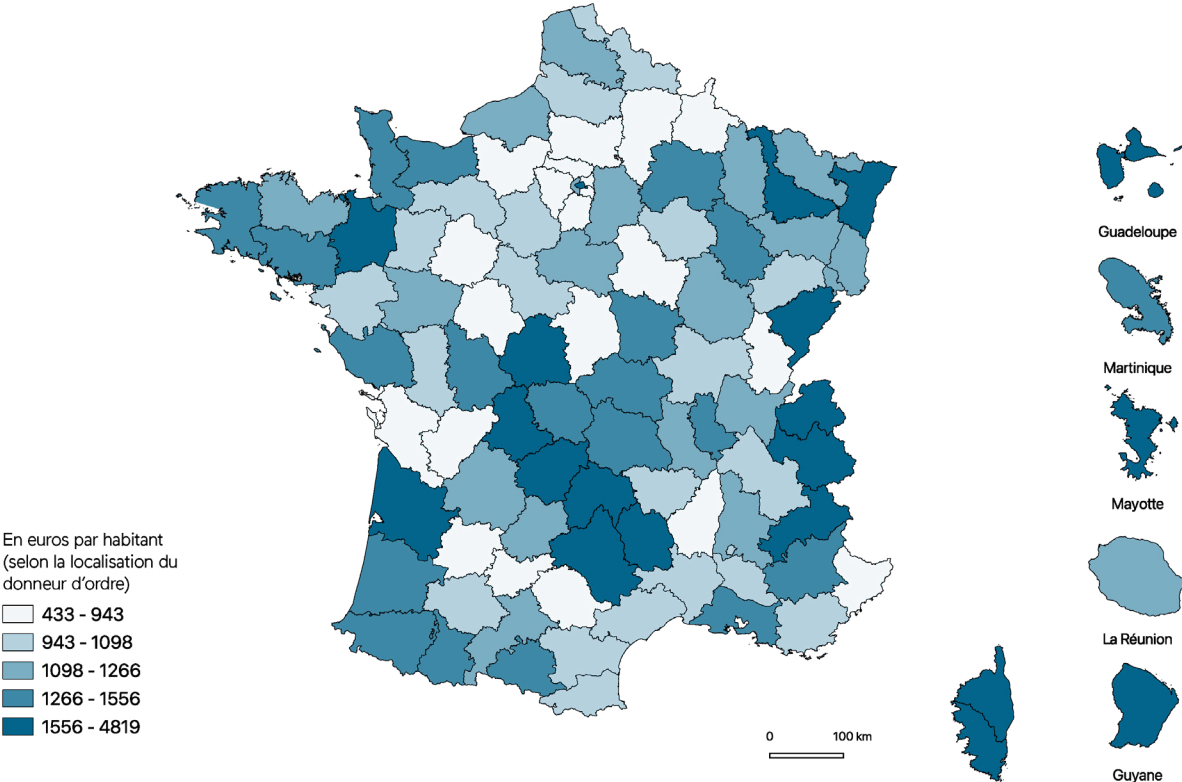
Ainsi, Paris, conjuguant l'hébergement de nombreux sièges sociaux, ainsi que des acteurs et des institutions publiques dispose d'un niveau de commande publique moyen par habitant très important (4 819 euros en 2023). Il concentre 11 % de la commande publique réalisée en 2023 (16 % pour l'ensemble des départements franciliens). Arrivent à égalité en second rang les départements des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de la Gironde et du Nord qui ont regroupé chacun 3 % du total des achats publics en 2023.

Ces cinq départements représentent un quart de la commande publique en 2023.

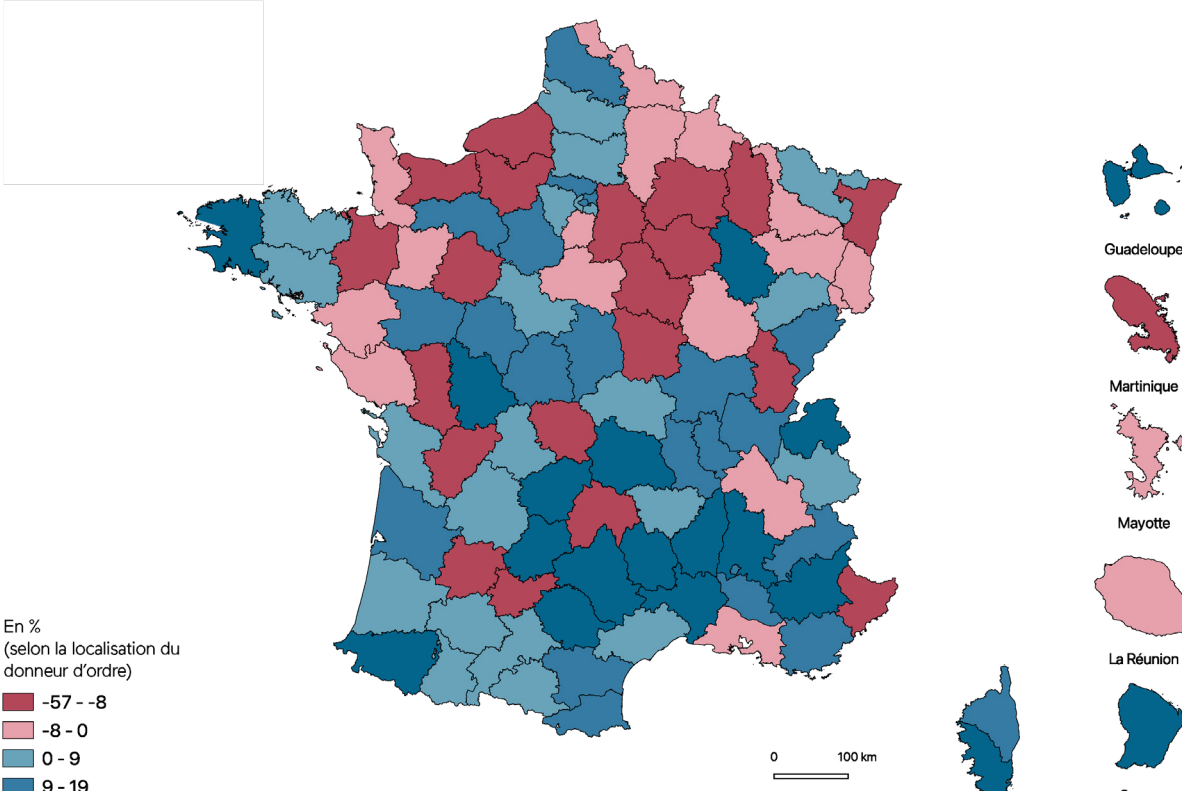
D'autres facteurs d'analyse peuvent expliquer un niveau d'achats élevé rapporté à la population, : la présence importante d'acteurs publics (Seine-Maritime, Loiret, Côtes d'Armor...), mais aussi une densité démographique plus faible avec une population moins importante (Lozère, Corrèze, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Alpes...).

Concernant l'évolution de la commande publique entre 2022 et 2023, c'est encore Paris qui se place en tête. L'effet « Jeux olympiques » est sensible, la plupart des entreprises ayant leur siège social à dans la capitale. Pour le reste du territoire, une fracture semble se dessiner entre le nord et le sud. Les premiers voient leur carnet de commande orienté à la baisse, tandis que pour les seconds l'orientation est plutôt à la hausse. Le Finistère et le Doubs font exception. Les données du premier semestre 2024 reproduisent à de rares exceptions cette situation.

ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE PAR DÉPARTEMENT EN 2023



EVOLUTION DE L'ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE PAR DÉPARTEMENT EN 2023

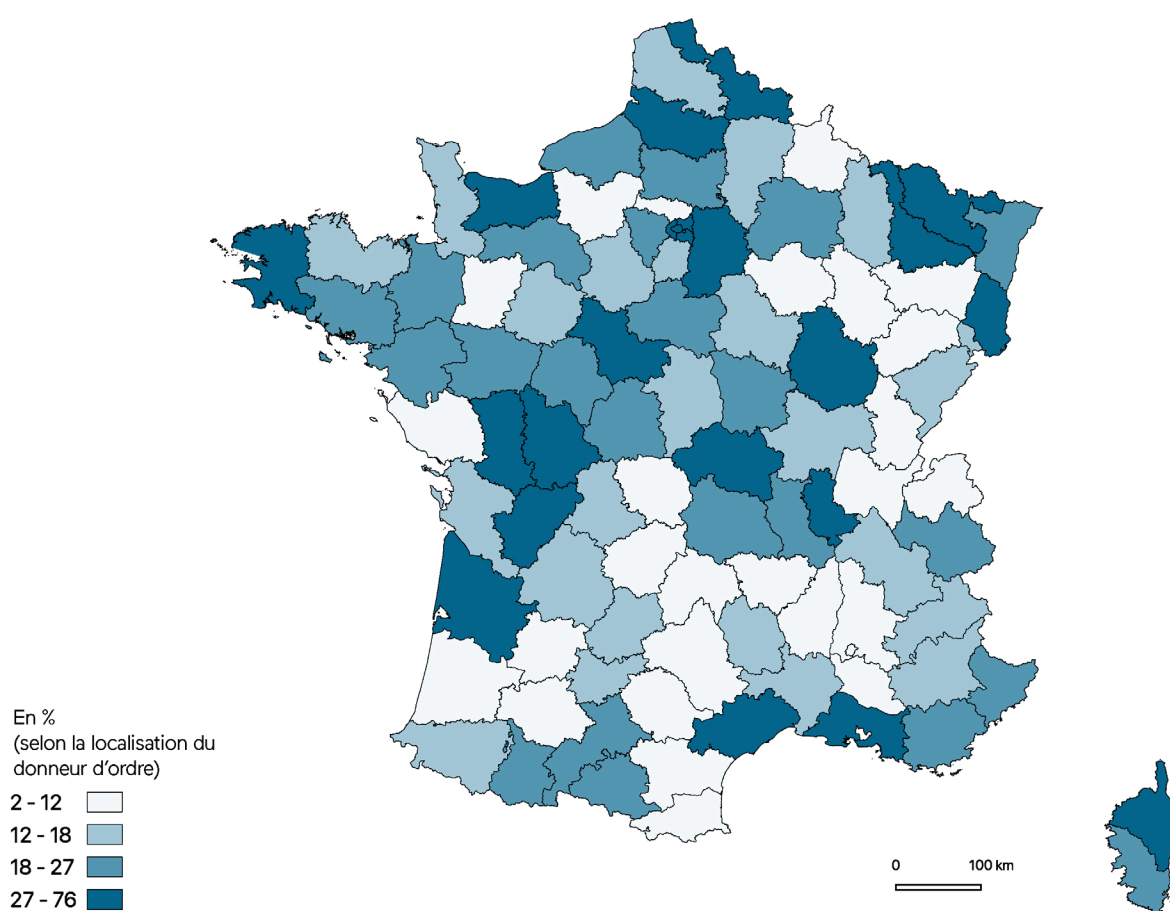


La part de l'Etat, des opérateurs publics et des établissements publics de santé dans les achats effectués en moyenne au cours des trois dernières années apporte une autre vision sur les acteurs à l'origine du dynamisme local.

C'est ce que met en lumière la carte ci-après. Elle évalue la part prise par l'Etat, les opérateurs publics et les établissements publics de santé dans l'ensemble de la commande publique. Cette dernière est importante dans les secteurs à fort développement écono-

mique appelant la construction d'équipements, de logements, de réseaux, d'infrastructures de transport, de services... A l'opposé, on observe des territoires où le développement est moins intense, voire décroissant, mettant en lumière des problématiques bien connues d'aménagement du territoire. Ces territoires, souvent disposant de ressources propres plus faibles, bénéficient des subventions de l'Etat au travers des différents guichet (Fonds vert, DETR...).

PART DE L'ÉTAT, DES OPÉRATEURS PUBLICS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ DANS LES ACHATS EFFECTUÉS AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES 2021-2023, EN %





B) LA COMMANDE PUBLIQUE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX : UNE GRANDE DISPARITÉ DE SITUATIONS

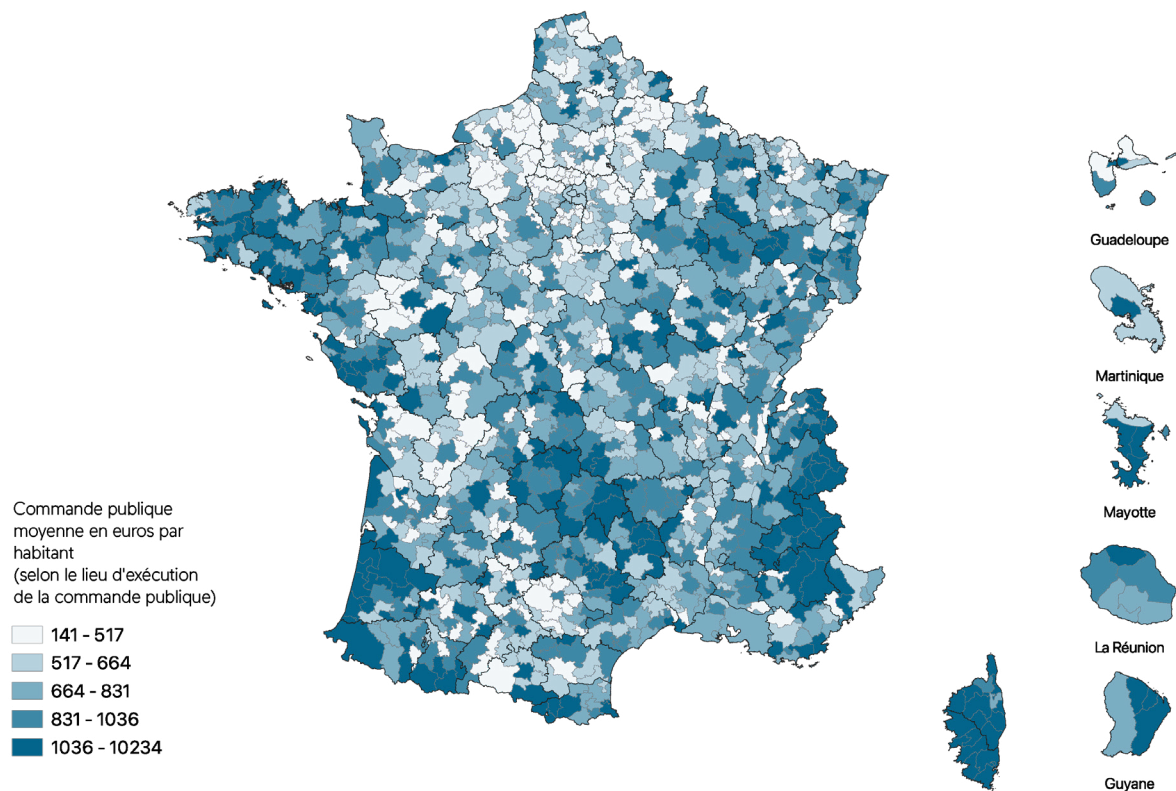
La commande publique analysée à partir des lieux d'exécution, c'est-à-dire là où elle se réalise fait apparaître des différences territoriales notables. Cette approche peut être réalisée à l'échelle intercommunale et permet une observation fine.

Plusieurs explications peuvent éclairer les disparités : le dynamisme des territoires concernés, la densité de peuplement (un indicateur rapporté au nombre d'habitants ayant tendance à sur-représenter les territoires à faible densité démographique), le nombre d'acteurs publics intervenant... **Les différences se font sur la capacité à initier des projets, les choix de gestion** (des projets en régie ne donnant pas lieu à un appel d'offre), **la capacité à mobiliser des moyens financiers important ou à capter des subventions et des aides, à disposer d'une ingénierie importante....**

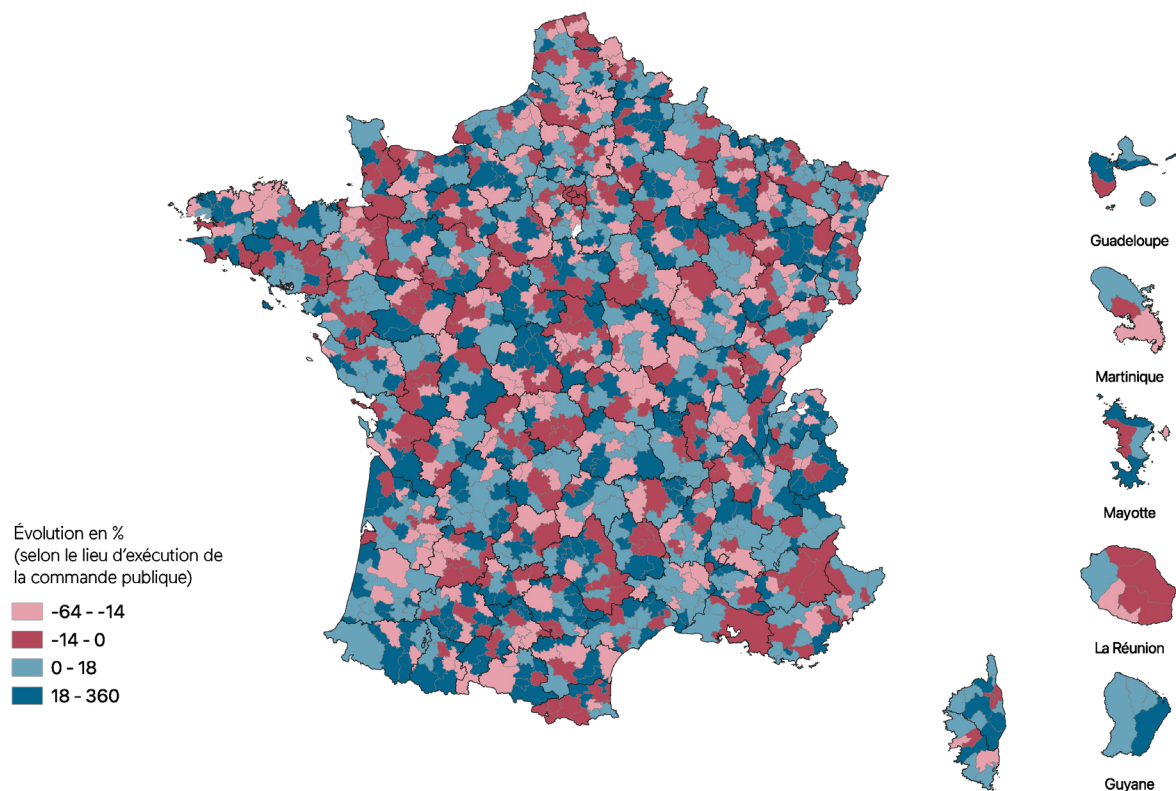
Les intercommunalités des franges littorales, de la région Bretagne, et dans une certaine mesure celles de la région Grand-Est semblent tirer leur épingle du jeu avec des niveaux de commande par habitants important. **Mais ces niveaux élevés d'intervention des intercommunalités dans la commande publique exécutée sur leur territoire ne traduisent pas forcément des volumes d'achats significatifs, ils peuvent aussi mettre en lumière une absence d'intervention des autres acteurs** (cf. Intercommunalités plus rurales du centre de la France).

L'analyse des taux moyens d'évolution de la commande publique entre 2021 et 2023 sur les territoires intercommunaux est d'une lecture difficile. Elle fait avant tout ressortir une multitude de particularités locales.

ENSEMBLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE RÉALISÉE SUR LES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX
(MOYENNE 2021 / 2023)



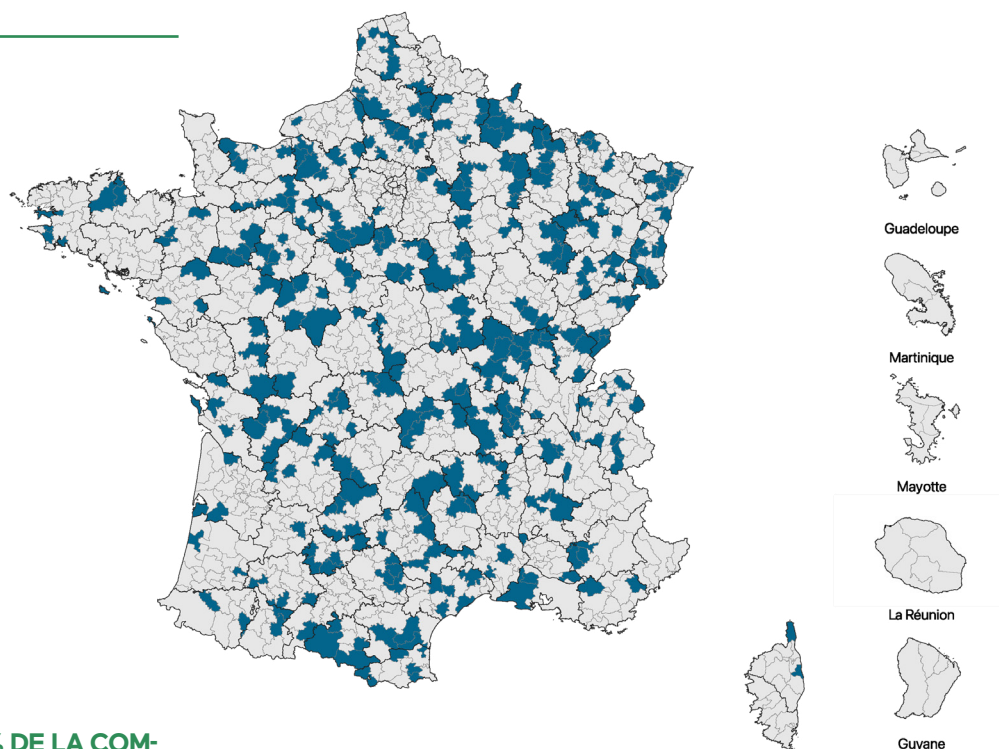
ÉVOLUTION MOYENNE 2021 / 2023 DE LA COMMANDE PUBLIQUE RÉALISÉE SUR LE TERRITOIRE DES INTERCOMMUNALITÉS



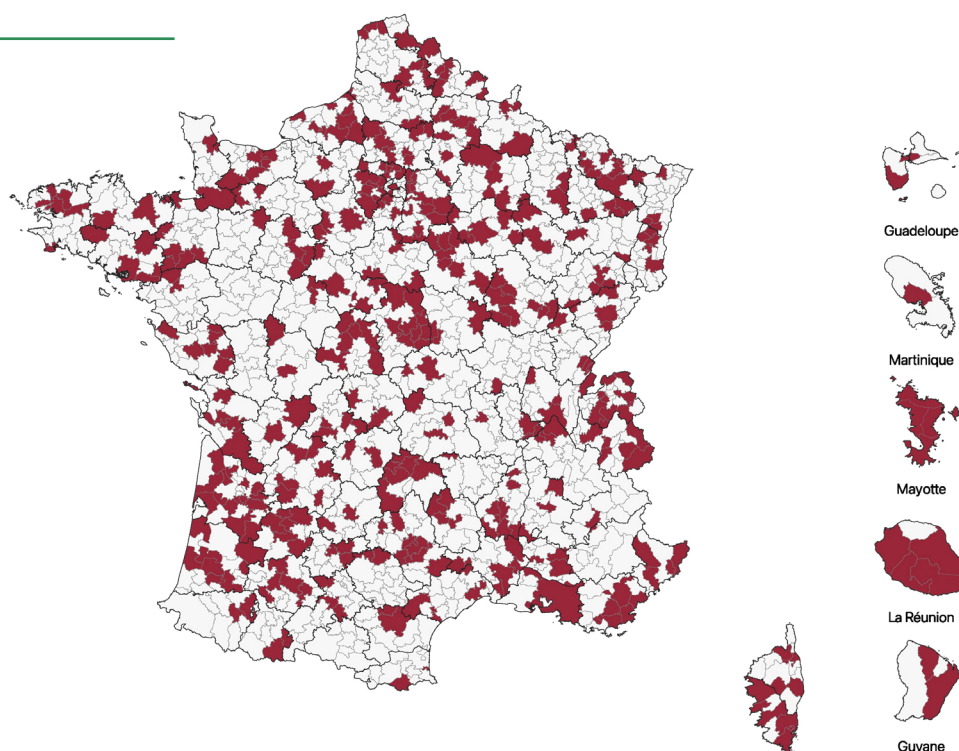
Enfin, il est intéressant d'observer la part que représente les achats publics réalisés à l'initiative des intercommunalités. Les deux cartes suivantes illustrent les situations extrêmes : une commande publique intercommunale très présente

réalisant 15 % et plus des achats enregistrés sur son territoire et une commande publique beaucoup moins active avec moins de 5 % des achats réalisés sur son territoire.

PLUS DE 15 % DE LA COMMANDE PUBLIQUE RÉALISÉE SUR LES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX EST LE FAIT DE L'EPCI



MOINS DE 15 % DE LA COMMANDE PUBLIQUE RÉALISÉE SUR LES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX EST LE FAIT DE L'EPCI



Les logiques économique et géographique à l'œuvre sont multiples. Les intercommunalités bénéficiant d'une dynamique et d'une attractivité importante semblent peser moins dans l'ensemble des achats réalisés sur leur périmètre. D'autres acteurs publics sont présents : les communes captent également une part des achats, les syndicats sont actifs... A l'opposé, les intercommunalités où la dynamique économique est plus faible semblent être moins « relayés » par les autres catégories d'acheteurs. Elles semblent de ce fait porter d'avantage la charge des politiques publiques mises en œuvre. Cette affirmation est à relativiser avec les niveaux d'achats réalisés.

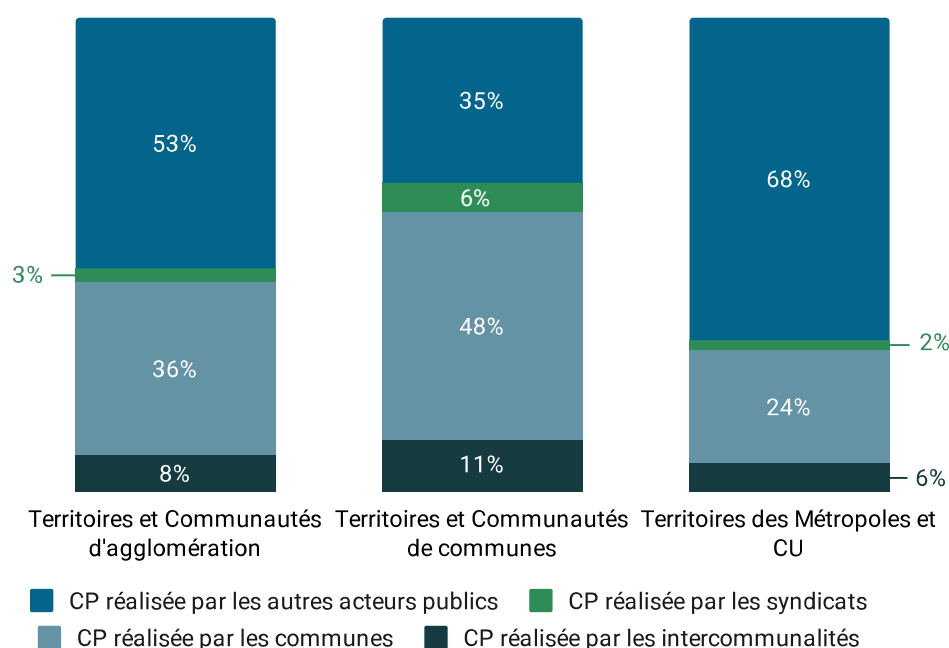
L'analyse des types d'acheteurs sur les différentes catégories de territoires intercommunaux confirme cette approche. En moyenne sur la période

2021-2023, sur le territoire ou périmètre des communautés de communes, 48 % des achats est le fait des communes, 6 % des syndicats et 11 % piloté par l'intercommunalité.

Les autres acteurs publics (région, départements, Etat, opérateurs publics...) ne sont à l'origine que de 38 % de la commande publique réalisée sur le territoire des communautés de communes. Leur présence est beaucoup plus marquée pour les métropoles et les CU. L'importance en taille, en nombre d'habitants, en dynamiques économiques, en présence institutionnelle sont les principaux facteurs d'explication.

A noter cependant que pour les métropoles et communautés d'agglomération la part de l'action intercommunale va croissant.

TYPE D'ACHETEURS SUR LES TERRITOIRES D'EXÉCUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE MOYENNE ANNUELLE 2021 - 2023 EN %

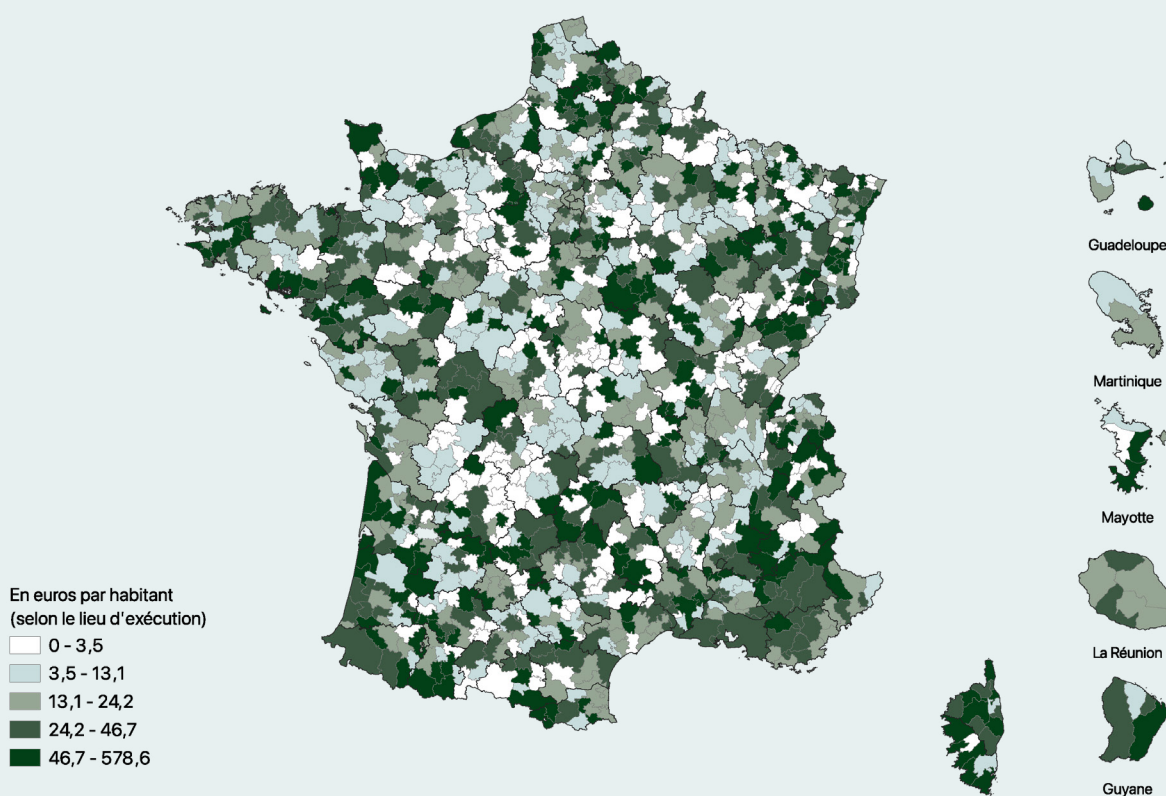


C) COMMANDE PUBLIQUE : LES DOMINANTES

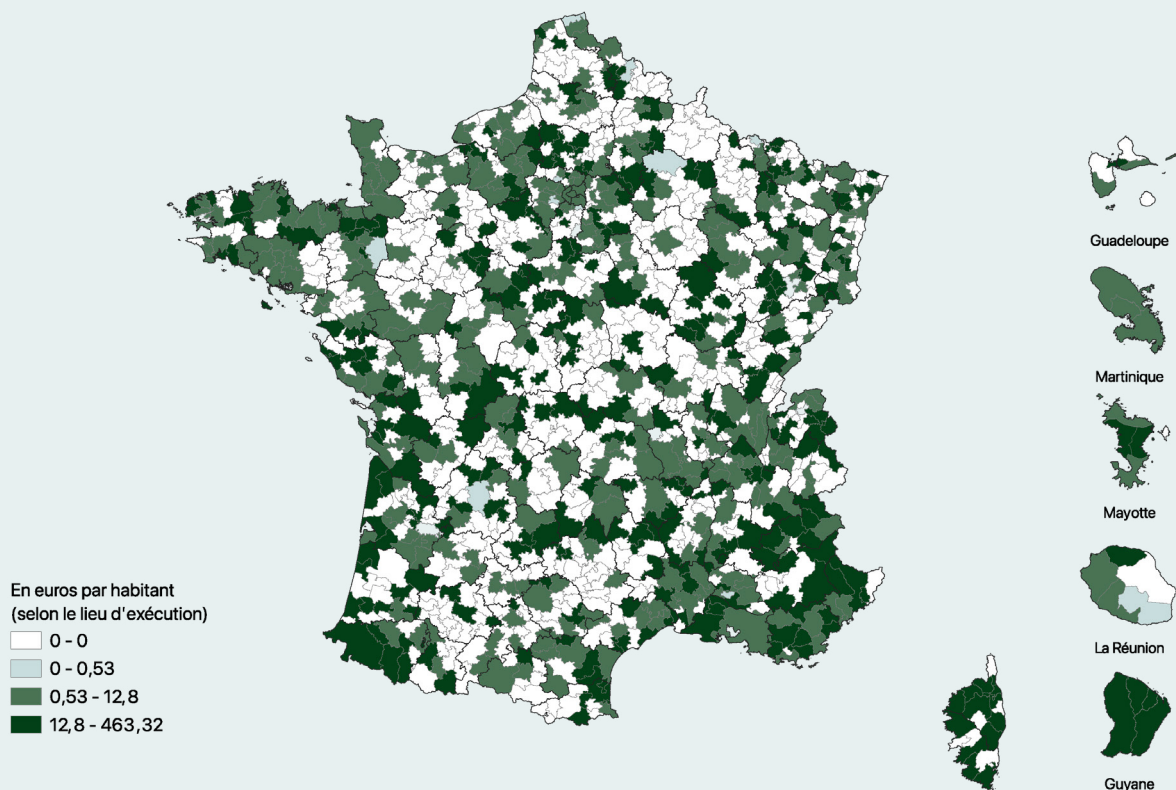
Sont représentées ci-après les secteurs dominants d'intervention à l'échelle intercommunale, tout acteurs confondus et à partir des lieux d'exécution de la commande publique. Ces dominantes, rapportées en euros/hab. sont repérées sur la base de l'intitulé des marchés ce qui implique une certaine prudence

quant à leur interprétation. Se dégage néanmoins certaines tendances territoriales : les territoires de faible densité, les espaces littoraux aux multiples activités, les intercommunalités du centre de la France moins actives, des thématiques plus ou moins mobilisées selon les territoires.

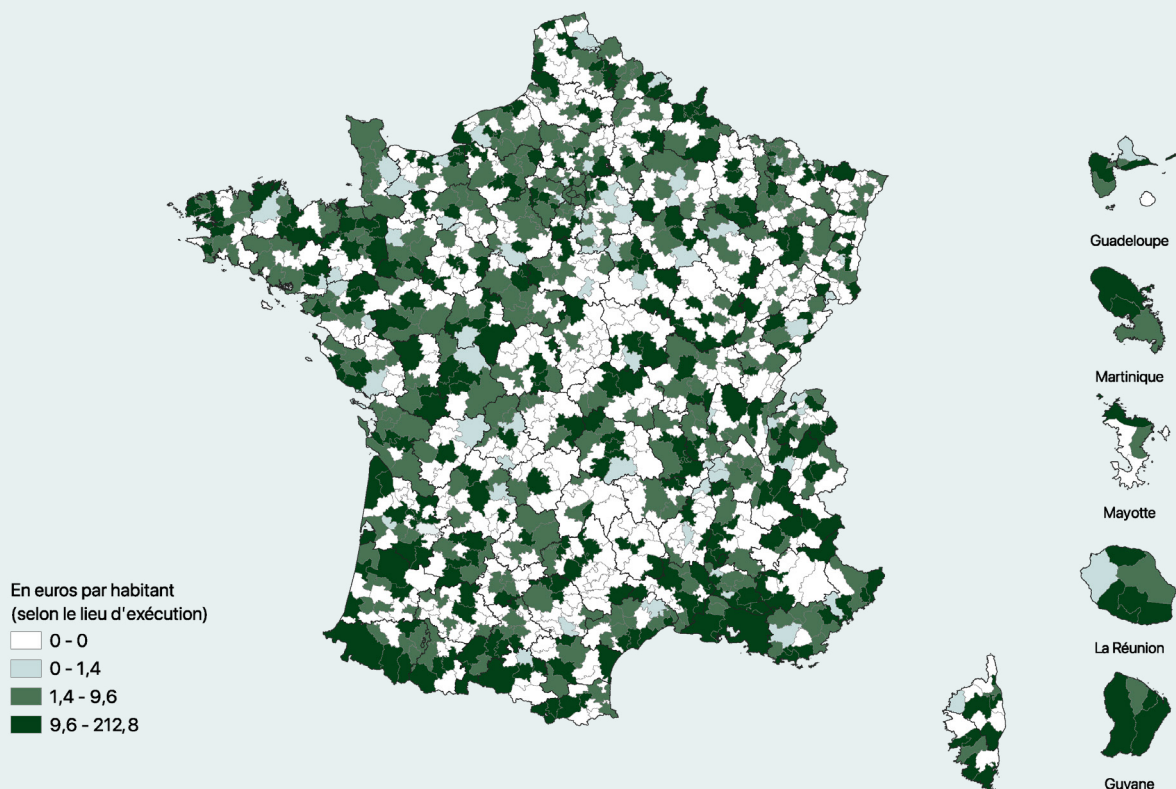
SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT



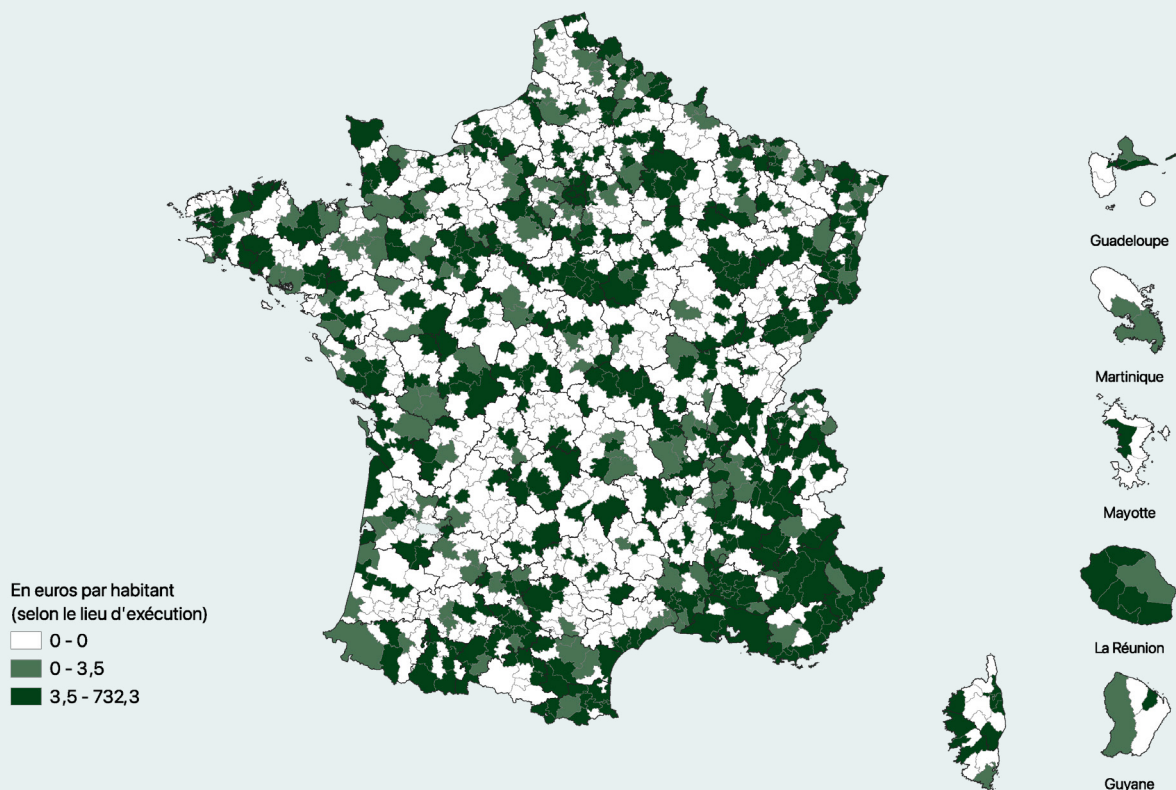
SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : EN MATIÈRE D'OUVRAGE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT



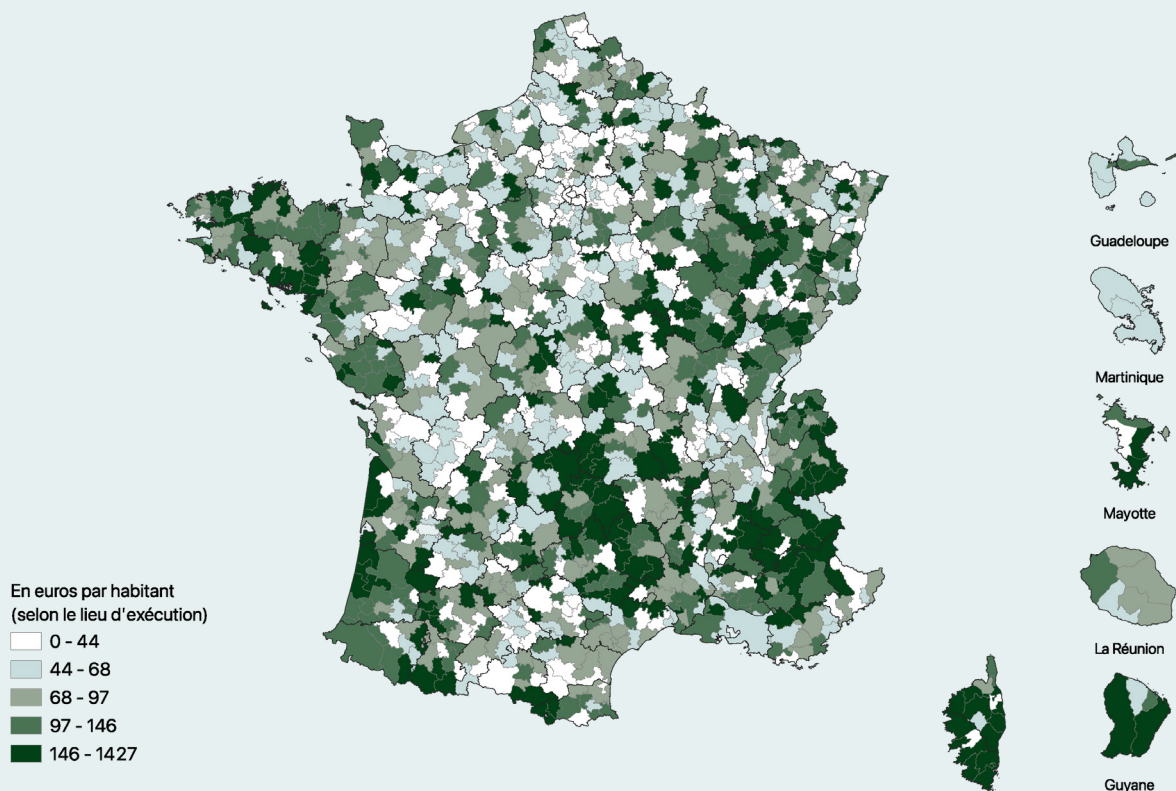
SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS



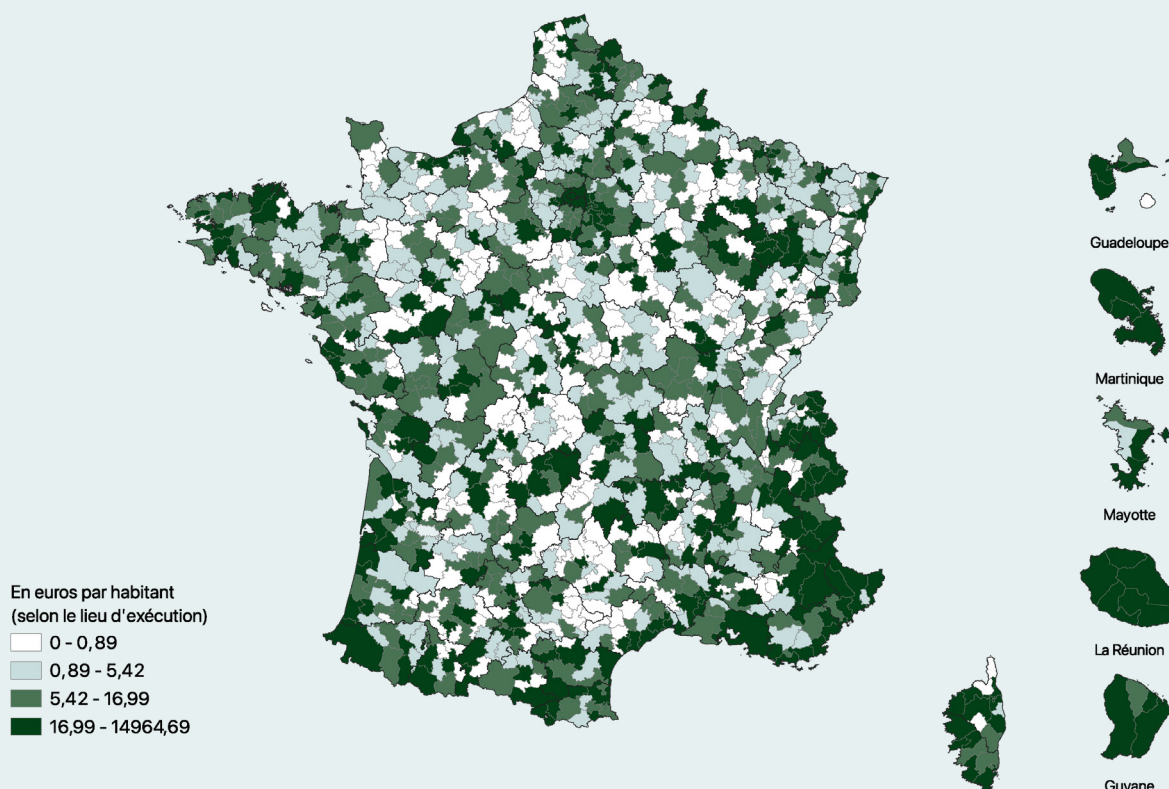
SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : EN MATIÈRE D'ÉNERGIE



SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : EN MATIÈRE DE PROPRETÉ ET VOIRIE



SECTEURS DOMINANTS D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE : EN MATIÈRE DE **TRANSPORT**



Clés de lecture : commande publique réalisée, tout acheteurs confondus, à l'échelle intercommunale - moyenne des trois dernières années en euros/hab.. Cette unité, si elle permet la comparaison, présente un léger biais concernant les intercommunalités faiblement peuplées.

Plus la couleur est foncée, plus le montant d'achats est important.

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

Mathilde Lemée,
Intercommunalités de France

CRÉDITS PHOTOS

iStock / MaksiMages / pcess609 /
southtownboy

MISE EN PAGE

@alexisfressard_graphicdesign

INTERCOMMUNALITÉS **DE FRANCE**



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

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

www.intercommunalites.fr
contact@intercommunalites.fr