

FICHE

La mutualisation des achats

Les acheteurs peuvent faire le choix d'acquérir seuls les travaux, les fournitures et les services qui répondent à leurs besoins, de se grouper avec d'autres acheteurs ou de recourir à une centrale d'achat.

Les intérêts de coordonner et mutualiser leurs achats sont multiples pour les acheteurs. Outre les économies d'échelles réalisées en raison du volume de commandes, d'autres aspects positifs doivent être relevés (réduction des coûts de procédure, développement de l'expertise dans le domaine de la commande publique, etc.).

1. La centrale d'achat

1.1. Le rôle d'une centrale d'achat

Selon l'article L. 2113-2 du code de la commande publique, une centrale d'achat est un acheteur (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice) qui a pour objet d'exercer de façon permanente, à titre onéreux ou non¹, des activités d'achat centralisées qui sont :

- soit l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs² ;
- soit la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.

Selon l'article L. 2313-2 du code de la commande publique, pour les besoins qui relèvent des marchés de défense et de sécurité, une centrale d'achat est un acheteur ou un organisme public de l'Union européenne qui :

- acquiert des fournitures ou des services de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs ;
- passe des marchés de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs.

Le recours à ce mode de mutualisation des achats présente pour les acheteurs de nombreux avantages, notamment :

- la réduction des coûts relatifs à la procédure de passation des marchés publics ;
- la réalisation d'économies d'échelle et, en conséquence, la réduction du coût de la prestation ;
- le bénéfice de l'expertise du processus d'achat et l'amélioration de l'efficacité de la commande publique³ ;
- l'élargissement de la concurrence⁴.

Pour les prestataires, la centrale d'achat offre également l'avantage d'accroître leur visibilité et leur champ d'intervention auprès de multiples acheteurs.

Le recours à une centrale d'achat par les acheteurs ne saurait exclure les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises (TPE/PME) de l'accès à la commande publique⁵ car des mécanismes existent pour garantir cette liberté d'accès, tels que l'allotissement⁶, le groupement d'opérateurs économiques ou encore le recours à la sous-traitance.

¹ Cons. 69 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

² Il n'est pas possible de recourir directement à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux. En revanche, une centrale d'achat peut passer des marchés de travaux pour le compte des acheteurs.

³ Cons. 15 de la directive du 26 février 2014.

⁴ Cons. 15 de la directive 26 février 2014.

⁵ [Rép. min. n° 74088, JO AN, p.6987.](#)

⁶ [Article L. 2113-10 du code de la commande publique](#)

1.1.1 Les missions d'une centrale d'achat

Les centrales d'achat peuvent se voir confier des missions plus ou moins étendues par les acheteurs. Ces missions peuvent porter sur un achat « unique » ou sur des achats « répétés »⁷, au sens d'achats répondant à un besoin récurrent.

Elles peuvent remplir deux missions principales :

- l'acquisition de fournitures et de biens qu'elle stocke puis cède aux acheteurs (rôle de « grossiste »⁸) ;
- la passation de marchés publics répondant aux besoins d'autres acheteurs pour le compte de ces derniers (rôle d'« intermédiaire »⁹).

À condition que cela soit en lien avec une activité d'achat centralisée qui leur est confiée et que le besoin relève des marchés publics autres que de défense ou de sécurité¹⁰, les centrales d'achat peuvent également remplir un rôle accessoire d'activités d'achat auxiliaires sans publicité ni mise en concurrence préalables¹¹.

Elles peuvent fournir aux acheteurs une assistance à la passation des marchés publics. Cette assistance peut notamment prendre la forme :

- d'une mise à disposition d'infrastructures techniques permettant aux acheteurs de conclure des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services ;
- de conseil sur le déroulement ou la conception des procédures de passation de marchés publics ;
- de la préparation et la gestion des procédures de passation de marchés publics au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.

Un acheteur ne peut pas confier à une centrale d'achat des activités d'achats auxiliaires qui ne seraient pas en lien avec la prestation d'activités d'achat centralisées confiées par l'acheteur concerné. Un tel contrat constitue en principe, sous réserve de son caractère onéreux, un marché public soumis aux dispositions du code de la commande publique¹².

1.1.2 Tout acheteur peut, sous certaines conditions, se constituer en centrale d'achat

Tout acheteur (pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice) peut se constituer en centrale d'achat, dans les limites de ses statuts et de sa compétence¹³. Si un établissement public se constitue en centrale d'achat, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de spécialité qui s'impose à lui.

A titre d'exemple, l'Union des groupements des achats publics (UGAP), établissement public à caractère industriel et commercial, est une centrale d'achat au titre de ses missions définies par décret¹⁴, tout comme l'Economat des armées au titre de [l'article R. 3421-2 du code de la défense](#).

Les activités d'achats centralisées doivent être menées de manière permanente¹⁵. Un acheteur ne peut pas se constituer centrale d'achat uniquement pour un achat donné, au nom et pour le compte d'autres acheteurs.

Les centrales d'achat peuvent être généralistes ou consacrées à un territoire ou un secteur d'achat spécifique¹⁶.

La qualité de centrale d'achat ne permet pas à un acheteur de proposer aux autres acheteurs adhérents, sans publicité ni mise en concurrence, des fournitures ou des services qu'il a lui-même créés ou développés autres que ceux mentionnés aux articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du code de la commande publique.

1.2. Le recours à une centrale d'achat

Tout acheteur peut, sans publicité ni mise en concurrence préalable, acquérir des fournitures et des services avec ou sans prestations d'activités d'achats auxiliaires¹⁷, 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 Etat membre de l'Union européenne. Dans cette hypothèse, il convient de veiller à ce que ce choix n'ait pas été fait dans le but de soustraire le marché public à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public¹⁸.

Pour des besoins relevant des marchés de défense ou de sécurité, tout acheteur peut, sans publicité ni mise en concurrence préalables, acquérir des fournitures ou des services auprès d'une centrale d'achat. Cette dernière est un acheteur ou un organisme public de l'Union européenne qui :

⁷ Cons. 69 de la directive 2014/24.

⁸ Cons. 69 de la directive 2014/24.

⁹ Cons. 69 de la directive 2014/24.

¹⁰ Cette possibilité est exclue pour les marchés publics de défense ou de sécurité ([Articles L. 2313-2 et L. 2313-3 du code de la commande publique](#)).

¹¹ [Article L. 2113-3 du code de la commande publique](#).

¹² Cons. 69 de la directive du 26 février 2014.

¹³ CAA Marseille, 5 juillet 2004, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n° 04MA01109.

¹⁴ [Décret n° 85-801 du 30 juillet 1985 relatif au statut et au fonctionnement de l'Union des Groupements d'Achats Publics \(UGAP\)](#).

¹⁵ [Article 2, paragraphe 1, point 14 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014](#).

¹⁶ Des centrales d'achat dédiées existent ainsi dans le secteur de la santé, par exemple.

¹⁷ Voir point 1.3. de la présente fiche.

¹⁸ Article L. 2113-5 du code de la commande publique. La Commission européenne considère à ce sujet que les dispositions nationales relatives aux délais de paiement ne sont pas d'ordre public au sens de ces dispositions.

- acquiert des fournitures ou des services de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs ;
- passe des marchés publics de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs.

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 code de la commande publique ou celles de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices, dans les domaines de la défense et de la sécurité et que les marchés publics attribués puissent faire l'objet de recours efficaces.

1.2.1 Le recours à une centrale d'achat en tant que grossiste

L'acheteur qui recourt à une centrale d'achat doit vérifier que les marchés publics passés par celle-ci, en tant que grossiste, le sont dans les conditions qui auraient dû être respectées si l'acheteur en question avait lui-même passé ce marché public.

Un pouvoir adjudicateur dont le besoin à satisfaire ne relève pas de son activité d'entité adjudicatrice ne peut faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation relatives aux entités adjudicatrices. Toutefois, une entité adjudicatrice peut faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé le marché public selon les règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs¹⁹.

De même, une collectivité territoriale peut faire appel à une centrale d'achat si le marché public est passé sur le fondement des règles applicables à l'Etat, le seuil de procédure qui s'impose aux collectivités territoriales étant plus bas que celui auquel est soumis l'Etat. A l'inverse, l'Etat ne peut pas faire appel à une centrale d'achat si le marché public est passé en application des règles applicables aux collectivités territoriales.

Pour répondre à un besoin relevant des marchés de défense et de sécurité, il est impossible de faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation applicables aux marchés publics hors marchés publics de défense et sécurité. De même, pour répondre à un besoin ne relevant pas des marchés de défense et de sécurité, il est impossible de faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation applicables aux marchés publics de défense et sécurité.

En conséquence, si une centrale d'achat souhaite agir en tant que grossiste pour un grand nombre d'acheteurs :

- elle peut passer ses marchés publics selon les règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs, permettant ainsi aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices d'avoir recours à ses services ;
- pour répondre à des besoins relevant des marchés publics de défense et de sécurité et des autres marchés publics, elle doit passer deux marchés publics différents.

Dans le cadre du rôle de « grossiste », l'acheteur n'a pas de lien contractuel avec le fournisseur ou le prestataire de service²⁰. 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.

Lorsqu'un acheteur soumis au code de la commande publique recourt à une centrale d'achat dans les conditions précisées ci-dessus²¹, il est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

1.2.2 Le recours à une centrale d'achat en tant qu'intermédiaire

L'établissement d'une convention n'est pas obligatoire entre les acheteurs et la centrale d'achat. Néanmoins, cette démarche est recommandée afin de déterminer précisément l'étendue des missions confiées à la centrale d'achat.

Les acheteurs peuvent, dans le cadre de la convention conclue avec la centrale d'achat, décider de confier tout ou partie de la procédure de passation du marché public à la centrale d'achat. Ils peuvent ainsi choisir d'effectuer par eux-mêmes certaines parties de la procédure, par exemple la remise en concurrence en application d'un accord-cadre ou l'attribution de marchés particuliers sur la base d'un système d'acquisition dynamique²².

La répartition des charges entre l'acheteur et la centrale d'achat doit être précisée dans la convention. Les candidats devront être informés de la répartition ainsi opérée : les informations relatives à ces questions devront figurer dans les documents de la consultation du marché public.

Lorsque la centrale d'achat passe un accord-cadre dans le cadre duquel la passation des marchés subséquents ou l'émission des bons de commande est laissée à la charge des acheteurs, chaque acheteur bénéficiaire doit avoir été identifié dans l'accord-cadre et être partie à ce dernier. Ils peuvent ainsi l'avoir signé eux-mêmes ou avoir mandaté la centrale d'achat pour le signer en leurs noms.

¹⁹ Dans ce cas, en effet, la centrale d'achat a appliqué des règles plus strictes que celle que l'entité adjudicatrice aurait dû elle-même appliquer si elle avait passé le marché public en cause.

²⁰ CAA Bordeaux, 14 avril 1992, *CHR de Saintes*, n° 91BX00577 ; CAA Paris, 9 février 2006, *Société Lœuvin France SA*, n° 01PA03990.

²¹ Pour rappel, les conditions sont différentes selon que l'achat répond à un besoin relevant des marchés publics de défense et de sécurité ou des autres marchés publics.

²² Cons. 69 de la directive du 26 février 2014.

L'acheteur demeure responsable du respect des dispositions applicables pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont il se charge lui-même²³. Au contraire, la centrale d'achat qui prend seule en charge la responsabilité du déroulement des procédures de passation du marché public assume la responsabilité directe de la légalité de la procédure²⁴.

Sous réserve de clauses particulières dans la convention conclue avec la centrale d'achat qui intervient en tant qu'« intermédiaire », l'acheteur est chargé des actes d'exécution du marché public passé par la centrale d'achat.

1.2.3 Le recours à une centrale d'achat hors du territoire français

Pour rappel, les acheteurs peuvent avoir recours à une centrale d'achat située dans un autre Etat membre de l'Union européenne pour la satisfaction de leurs besoins relevant des marchés publics autres que de défense ou de sécurité²⁵.

Lorsque la centrale d'achat à laquelle recourt l'acheteur et qui agit en tant que grossiste ou d'intermédiaire est située dans un autre Etat membre de l'Union européenne, la loi alors applicable au marché public est la loi de cet Etat membre.

Dans cette hypothèse, il convient de veiller à ce que ce choix n'ait pas été fait dans le but de soustraire le marché public à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public²⁶.

Il importe de souligner que, lorsque la centrale d'achat intervient en tant que grossiste, les règles relatives aux délais de paiement ne sont pas considérées comme d'ordre public.

1.3. Les règles de passation et d'exécution des marchés publics de la centrale d'achat

1.3.1 Les règles applicables à la centrale d'achat qui agit en tant que grossiste

Dans le cadre du rôle de « grossiste », l'acheteur n'a pas de lien contractuel avec le fournisseur ou le prestataire de service²⁷. 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.

Même si la centrale d'achat passe un marché public en tant qu'entité adjudicatrice dans le cadre de son activité de grossiste, elle ne peut pas bénéficier de l'exclusion prévue par [l'article L. 2514-3 du code de la commande publique](#)²⁸.

1.3.2 Les règles applicables à une centrale d'achat agissant en tant qu'intermédiaire

Lorsque la centrale d'achat passe des marchés publics en tant qu'« intermédiaire », elle doit respecter les règles applicables aux acheteurs destinataires de ces achats. Si certaines dispositions ne sont pas applicables à l'acheteur pour le compte duquel le marché public est passé, elles ne sont pas non plus applicables à la centrale d'achat.

Ex. : Les articles R. 2191-3 à R. 2191-10 du code de la commande publique relatifs aux avances ne sont pas applicables aux acheteurs autres que l'Etat, ses établissements publics à caractère autre qu'industriel et commercial, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements²⁹, à l'exception de ceux mentionnés à [l'article R. 2100-1 du code de la commande publique](#). Si la centrale d'achat relève de la catégorie d'acheteurs non soumis à cette disposition mais passe un marché public destiné à l'Etat, le titulaire du marché public aura droit au versement d'une avance dans les conditions des articles R. 2191-3 à R. 2191-10 précités.

La répartition des charges entre l'acheteur et la centrale d'achat doit être précisée dans la convention. Les candidats devront être informés de la répartition des charges ainsi opérée : les informations relatives à ces questions devront figurer dans les documents de la consultation du marché public.

L'acheteur demeure responsable du respect des dispositions applicables pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont il se charge lui-même.

²³ [Article L. 2113-4 du code de la commande publique](#).

²⁴ Cons. 69 de la directive du 26 février 2014.

²⁵ [Article L. 2113-5 du code de la commande publique](#). Pour les marchés publics de défense ou de sécurité, la règle est rappelée au point 1.2.

²⁶ [Article L. 2113-5 du code de la commande publique](#). La Commission européenne considère à ce sujet que les dispositions nationales relatives aux délais de paiement ne sont pas d'ordre public au sens de ces dispositions.

²⁷ CAA Bordeaux, 14 avril 1992, *CHR de Saintes*, n° 91BX00577 ; CAA Paris, 9 février 2006, *Société Leemwin France SA*, n° 01PA03990.

²⁸ Aux termes de cet article, « *Sont soumis aux mêmes règles les marchés publics conclus par une entité adjudicatrice pour la vente ou la location à des tiers, lorsque cette entité ne bénéficie d'aucun droit spécial ou exclusif pour vendre ou louer l'objet de ces marchés publics et que d'autres entités peuvent librement le vendre ou le louer dans les mêmes conditions que l'entité adjudicatrice. Toutefois, le présent article ne s'applique pas lorsque ces marchés publics sont passés par les centrales d'achat. Les entités adjudicatrices communiquent à la Commission européenne, à sa demande, les catégories de produits et d'activités qu'elles considèrent comme relevant du présent livre en vertu du présent article* ».

²⁹ Articles R. 2191-1 et R. 2191-2 du code de la commande publique.

Lorsque la centrale d'achat passe un accord-cadre dans le cadre duquel la passation des marchés subséquents ou l'émission des bons de commande est laissée à la charge des acheteurs, chaque acheteur bénéficiaire doit avoir été identifié dans l'accord-cadre et être partie à ce dernier. Ils peuvent ainsi l'avoir signé eux-mêmes ou avoir mandaté la centrale d'achat pour le signer en leurs noms.

1.3.3 Les obligations particulières applicables aux centrales d'achat en matière de dématérialisation

Les centrales d'achat ont un rôle prépondérant en matière de dématérialisation³⁰. Elles permettront à de nombreux acheteurs, lorsque les mêmes obligations leur incomberont, de bénéficier de leur expertise dans ce domaine et d'améliorer ainsi l'efficacité du processus d'achat.

Les règles relatives à la dématérialisation du code de la commande publique s'appliquent aux centrales d'achat lorsqu'elles agissent en tant que grossiste et en tant qu'intermédiaire³¹.

L'article R. 2132-2 du code de la commande publique prévoit que les documents de la consultation sont gratuitement mis à disposition des opérateurs économiques sur un profil d'acheteur à compter de la publication de l'avis d'appel à la concurrence, sous réserve du cas particulier prévu par l'article R. 2132-5.

Cette obligation s'applique aux marchés publics passés par les centrales d'achats répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée. Il est toutefois possible pour les centrales d'achat d'appliquer volontairement cette disposition pour leurs autres marchés publics.

Conformément aux dispositions de l'article R. 2132-7 du code de la commande publique, toutes les communications et tous les échanges d'informations sont effectués par des moyens de communication électronique, sous réserve des exceptions prévues à l'article R. 2132-12.

L'article R. 2143-4 du code de la commande publique prévoit que l'acheteur accepte que le candidat présente sa candidature sous la forme d'un document unique de marché européen (DUME) établi conformément au modèle fixé par le règlement de la Commission européenne, en lieu et place des documents mentionnés à l'article R. 2143-3.

Il est rappelé que, dans le cadre des marchés de défense ou de sécurité, la dématérialisation de la procédure de passation est toujours une simple faculté et que le document unique de marché (DUME) ne peut pas être utilisé par les opérateurs économiques.

1.3.4 Les centrales d'achats et la simplification des démarches des opérateurs économiques

Pour les marchés publics hors marchés de défense et de sécurité, dans le cadre des procédures formalisées, les candidats ne sont pas tenus de fournir les documents justificatifs et moyens de preuve qui ont déjà été transmis au service acheteur concerné lors d'une précédente consultation et qui demeurent valables, même si celui-ci ne l'a pas expressément prévu³².

En outre, les candidats ne sont pas tenus de fournir les documents justificatifs et moyens de preuve que l'acheteur peut obtenir directement par le biais :

1° D'un système électronique de mise à disposition d'informations administré par un organisme officiel à condition que l'accès à celui-ci soit gratuit et, le cas échéant, que figurent dans le dossier de candidature toutes les informations nécessaires à sa consultation ;

2° D'un espace de stockage numérique, à condition que figurent dans le dossier de candidature toutes les informations nécessaires à sa consultation et que l'accès à ceux-ci soit gratuit³³.

Il s'agit toujours d'une faculté pour les marchés de défense ou de sécurité.

2. Le groupement de commandes

2.1. Le recours au groupement de commandes

Conformément aux dispositions des articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique, des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.

Il peut être constitué entre tout acheteur, y compris une centrale d'achat³⁴, national ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Dans cette dernière hypothèse, ce choix ne doit pas avoir été fait dans le but de se soustraire à l'application des dispositions nationales qui intéressent l'ordre public³⁵. Des personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs au sens de l'ordonnance peuvent également être membre d'un

³⁰ Cons. 72 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014.

³¹ Que la centrale d'achat agisse en tant que grossiste ou en tant qu'intermédiaire, les obligations relatives à la dématérialisation s'appliquent, y compris lorsqu'elles ne s'appliquent pas à l'acheteur qui recourt à ses services.

³² Article R. 2143-14 du code de la commande publique.

³³ Article R. 2143-13 du code de la commande publique.

³⁴ CE, 24 septembre 2003, *CAMIF*, n° 240604.

³⁵ Article L. 2113-8 du code de la commande publique.

groupement de commandes à condition que chacun des membres applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par le code de la commande publique³⁶.

Cette mutualisation des achats présente les mêmes intérêts que ceux apportés par le recours à une centrale d'achats qui recherche cependant davantage la « massification » des besoins. A la différence de la centrale d'achat, le groupement de commandes n'a pas la personnalité juridique.

L'intérêt principal pour les acheteurs repose sur le lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de plusieurs acheteurs en matière de travaux, de fournitures ou de services. Alors que la centrale d'achat n'a pas à satisfaire un besoin propre lorsqu'elle passe un marché public, il est nécessaire que chaque membre du groupement de commandes soit intéressé par la conclusion d'un ou des marchés publics qui seront conclus dans le cadre du groupement.

Un groupement de commandes peut être constitué soit de façon temporaire, pour répondre à un besoin commun ponctuel, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents.

2.2. La convention constitutive du groupement

Le groupement de commandes est nécessairement constitué par une convention constitutive que chaque membre est tenu de signer³⁷.

Cette convention constitutive, dont la conclusion n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, doit définir les règles de fonctionnement du groupement. Certaines mentions sont alors nécessaires :

- la durée ;
- l'objet ;
- le caractère ponctuel ou pérenne ;
- lorsque le groupement de commandes est constitué avec des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices d'autres Etats membres de l'Union européenne, le droit applicable au marché public, choisi parmi les droits des Etats membres dont ils relèvent³⁸ ;
- la désignation du membre chargé de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres (ci-après appelé « coordonnateur ») ;
- le rôle respectif du coordonnateur et des autres membres ;
- le cas échéant, lorsqu'un concours sera organisé, la composition du jury ;
- les modalités d'adhésion et de retrait des membres.

La convention doit nécessairement entrer en vigueur avant le lancement des procédures de passation. Pour les collectivités territoriales et les établissements en étant dotés, la conclusion de la convention constitutive nécessite l'intervention des organes délibérants³⁹.

Si la convention constitutive du groupement de commandes n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, certains éléments doivent toutefois être portés à la connaissance des candidats potentiels dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence sur l'établissement de leurs offres. Tel est le cas notamment :

- de l'identification des membres du groupement de commandes et la répartition éventuelle des besoins entre eux ;
- de l'identification du coordonnateur et le rôle respectif de ce dernier et des autres membres du groupement de commandes ;
- le cas échéant, de la composition du jury ;
- de la répartition des responsabilités et du droit applicable aux marchés publics dans les conditions prévues à [l'article L. 2113-8](#) du code de la commande publique.

Dans le cadre d'un groupement de commandes permanent, les membres dont l'adhésion serait postérieure au lancement d'une procédure de passation ne peuvent pas bénéficier des prestations⁴⁰ eu égard à l'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins préalablement à la passation d'un marché public⁴¹.

Dans la convention constitutive du groupement de commandes, il est recommandé de prévoir des clauses relatives au retrait des membres et à la prise en charge des conséquences financières résultant de la diminution du périmètre du ou des marchés publics qui pourraient en résulter⁴².

³⁶ [Article L. 2113-6](#) du code de la commande publique.

³⁷ [Article L. 2113-7](#) du code de la commande publique.

³⁸ [Article L. 2113-8](#) du code de la commande publique.

³⁹ [CE, 25 avril 1994, Région d'Aquitaine, n° 99926 ; Rép. min. n° 1560, JO AN, 28 août 2012, p.4837.](#)

⁴⁰ [Rép. min. n° 100136, JO AN, 17 mai 2011, p.5146.](#)

⁴¹ [Article L. 2111-1](#) du code de la commande publique.

⁴² [Rép. min. n° 9595, JO AN, 19 février 2008, p. 1440.](#)

2.3. Groupement de commandes et commission d'appel d'offres

L'obligation d'instaurer une commission d'appel d'offres lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local participe à un groupement de commandes a pu être perçue comme un frein au développement de la mutualisation des achats. Désormais, une commission d'appel d'offres est constituée uniquement dans l'hypothèse où le groupement de commandes est composé en majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social⁴³.

La convention constitutive d'un groupement de commandes peut prévoir que la commission d'appel d'offres compétente est celle du coordonnateur du groupement si celui-ci en est doté⁴⁴.

Dans le cadre d'un concours, pour les groupements de commandes composés majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social, les membres de la commission d'appel d'offres du groupement font partie du jury. Pour les autres groupements de commande, la composition du jury est fixée par la convention de groupement⁴⁵.

2.4. Le rôle du coordonnateur

Aux termes de l'article L. 2113-7 du code de la commande publique, « la convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres ».

Dans le cadre de la convention constitutive du groupement de commandes, les membres peuvent désigner parmi eux plusieurs coordonnateurs chargés de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du contrat.

Les membres du groupement chargés de conduire tout ou partie de la procédure doivent être identifiés ou, à tout le moins, identifiables dès le stade de la convention constitutive. En effet, la qualité de mandataire qui s'attache au coordonnateur suppose de recueillir le consentement des parties sur le rôle et l'identité du mandataire dès ce stade⁴⁶.

Si seul le coordonnateur désigné par la convention constitutive du groupement est susceptible de voir sa responsabilité engagée du fait des irrégularités de la procédure de passation⁴⁷, l'ensemble des membres est solidairement responsable lorsque la passation et l'exécution d'un marché public sont menées conjointement dans leur intégralité au nom et pour le compte de tous les acheteurs concernés⁴⁸.

Lorsque le coordonnateur est chargé, conformément à la répartition prévue dans la convention constitutive du groupement de commandes, de l'exécution du marché public, il convient de définir précisément les missions qui relèvent de sa compétence. A titre d'exemple, la convention devrait indiquer la personne qui sera chargée d'organiser les éventuelles réunions de suivi des travaux, d'adresser les ordres de services ou de constater les manquements du titulaire et celle qui appliquera les éventuelles sanctions prévues par le marché public.

En matière d'exécution financière, une particularité existe lorsqu'un accord-cadre à bons de commande est passé par un groupement de commandes. En effet, lorsque cet accord-cadre comporte un montant minimum supérieur à 50 000 euros HT et lorsque chaque membre procède lui-même au paiement des prestations qu'il a commandées, l'accord-cadre peut prévoir que le régime de l'avance est celui qui relève des dispositions applicables aux accords-cadres à bons de commande ne comportant pas de minimum fixé en valeur⁴⁹.

2.5. Groupement de commandes et co-maîtrise d'ouvrage

Les obligations de chaque maître d'ouvrage, même coordonnées, restent séparées. [L'article L. 2411-1](#)⁵⁰ du code de la commande publique interdit au maître de l'ouvrage, responsable principal de l'ouvrage, de déléguer cette fonction d'intérêt général, sous réserve, d'une part, des dispositions du livre IV de la deuxième partie de la partie législative du code de la commande publique relatives au mandat et au transfert de maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, des dispositions du livre II de la même partie, relatives aux marchés de partenariat.

Les articles [L. 2422-5](#) et [L. 2422-6](#)⁵¹ du code de la commande publique, autorisent le maître d'ouvrage à confier, dans certaines limites, certaines de ses attributions à un mandataire. Les missions qui peuvent lui être dévolues sont énumérées de façon exhaustive à l'article L. 2422-6. Ainsi, en vertu du 2° de l'article L. 2422-6, le mandataire peut signer le contrat de maîtrise d'œuvre, mais il doit recueillir préalablement l'approbation du maître d'ouvrage sur le choix de l'attributaire.

Les contrats que le coordonnateur du groupement de commandes conclut doivent donc être approuvés par chaque membre du groupement, en sa qualité de maître d'ouvrage.

Faute de pouvoir déléguer la maîtrise d'ouvrage au coordonnateur, le recours au groupement de commandes peut donc s'avérer complexe et ne semble pas adapté à la réalisation d'une opération unique. Il est conseillé aux personnes publiques de recourir à la co-maîtrise d'ouvrage⁵². Un

⁴³ I de l'[Art. L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales](#), modifié par l'article 101 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015.

⁴⁴ II de l'[Art. L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales](#).

⁴⁵ [Article R. 2162-26](#) du code de la commande publique.

⁴⁶ CAA Nantes, 22 décembre 2015, *Sociétés Titok Distribution et Titok Production*, n° 13NT03272.

⁴⁷ CAA Bordeaux, 12 juillet 2012, *Société Optima*, n° 11BX01620, sous l'empire de l'ancien code des marchés publics.

⁴⁸ [Article L. 2113-7](#) du code de la commande publique.

⁴⁹ [Article R. 2191-18](#) du code de la commande publique.

⁵⁰ Précédemment article 2 de la [loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée](#), dite loi « MOP »

⁵¹ Précédemment article 3 de la loi MOP

⁵² [Article L. 2422-12](#) du code de la commande publique.

maître d'ouvrage unique, dont les organes sont exclusivement compétents, est alors chargé d'exercer les compétences relevant de la maîtrise d'ouvrage.

2.6. Règles applicables à la passation des marchés publics des groupements de commande composés de personnes qui ne sont pas soumises aux mêmes règles de passation

Lorsqu'une personne morale non soumise au code de la commande publique est membre du groupement de commandes, le groupement devra obligatoirement appliquer les règles du code, y compris pour les besoins de cette personne⁵³.

Dans le cadre d'un groupement de commandes composé d'acheteurs soumis au code de la commande publique, certains peuvent être soumis à des règles de passation différentes. Dans cette hypothèse, le groupement de commandes doit mettre en œuvre les règles les plus strictes applicables à l'un des membres du groupement.

Ex. : Un groupement de commandes composé de trois entités adjudicatrices et d'un pouvoir adjudicateur appliquera les règles de passation relatives au pouvoir adjudicateur pour l'ensemble de ses marchés publics, quelle que soit la part respective des marchés publics qui répond aux besoins des membres du groupement ayant la qualité d'entité adjudicatrice.

Un groupement de commandes composé par l'Etat et des collectivités territoriales appliquera les règles applicables à l'Etat. Une commission d'appel d'offres sera toutefois mise en place si le groupement est composé en majorité de collectivités territoriales (point 2.3 de la fiche).

Sauf à démontrer que la passation d'un marché public sous forme de groupement de commandes s'impose pour des raisons objectives, il est impossible de constituer un groupement composé par certains acheteurs ayant des besoins relevant des marchés publics de défense et de sécurité et d'autres acheteurs dont les besoins relèvent des autres marchés publics.

Si le recours à un tel groupement de commandes s'impose pour des raisons objectives, il convient d'appliquer les règles relatives aux contrats mixtes conformément aux dispositions de [l'article L. 2000-4](#) du code de la commande publique.

3. Les autres formes de coordination

3.1. La direction des achats de l'Etat

La direction des achats de l'Etat a été créée par le décret du 3 mars 2016⁵⁴. Placée auprès du ministre de l'action et des comptes publics, elle se substitue au service des achats de l'Etat (SAE), service à compétence nationale.

La direction des achats de l'Etat a notamment pour mission, outre la détermination de la politique d'achat de l'Etat, de conclure les marchés publics interministériels, ou d'en confier la passation à un autre service de l'Etat, à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'Etat. Elle s'assure de la bonne exécution de ces contrats de la commande publique.

3.2. Les entités communes transnationales

Conformément à [l'article L. 2113-9](#) du code de la commande publique, les acheteurs peuvent adhérer à une entité commune transnationale, constituée notamment sous la forme d'un groupement européen de coopération territoriale. Les statuts ou une décision de l'organe compétent de cette entité déterminent les règles applicables aux marchés publics de cette entité.

Les règles applicables peuvent être :

- soit la loi de l'Etat dans lequel se trouve son siège ;
- soit la loi de l'Etat dans lequel elle exerce ses activités.

Le choix de la loi applicable ne doit pas avoir pour but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.

⁵³ [Article L. 2113-6](#) du code de la commande publique.

⁵⁴ [Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat.](#)